

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

*Innovazione organizzativa e produttività del lavoro:
le leve della istruzione e della formazione*

INTERVENTI

Disoccupati in Italia

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

*Codici di condotta e tutela dei lavoratori a livello transnazionale
Gestione del personale in A Novo Italia tra flessibilità,
formazione e sviluppo*

GIURISPRUDENZA ITALIANA

*Reazioni datoriali allo sciopero e condotta antisindacale
Contratto aziendale, premio di produzione e
disponibilità collettiva di diritti individuali
Tutela reale e onere della prova del requisito dimensionale
Indennità di disoccupazione nel part-time verticale
Retroattività ed ultrattività nella prescrizione contributiva*

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

*Considerazioni sul nuovo sistema di contrasto al lavoro sommerso
"Mini-riforma" del collocamento
Accordo integrativo del gruppo Fiat
Osservatorio Inail per il 2006*

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

*Intreccio tra politica di coesione e Strategia di Lisbona: i Fondi strutturali
Nuove iniziative per lo sviluppo di regioni, imprese e città
Il lavoro a termine nell'ordinamento comunitario*

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

*Belgio - Lavoro accessorio e buoni lavoro
Francia - Orientamenti della giurisprudenza sul rapporto di lavoro
Francia - Dimensione dell'apprendistato e incentivi*

Giuffrè Editore **N. 1/XVII - 2007**

Rivista di

ADAPT - FONDAZIONE

"MARCO BIAGI"



Pubblicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione
in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in
L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)

SOMMARIO - n. 1/2007

Editoriale di Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi. 1

Ricerche: Innovazione organizzativa e produttività del lavoro: le leve della istruzione e della formazione

PETER NIELSEN *Innovazione, occupazione e sviluppo delle competenze*. 3

LEI DELSEN *Istruzione e formazione: da beni di consumo a capitali di investimento*. 21

GERHARD BOSCH, JEAN CHAREST *Il ruolo delle parti sociali nei sistemi di formazione professionale: un'analisi comparata*. 37

HARTMUT SEIFERT *Nuove soluzioni individuate dalle parti sociali per promuovere la formazione continua*. 52

REINHARD BAHNMÜLLER, STEFANIE FISCHBACH *I problemi della formazione continua in Germania: quale contributo dalle parti sociali?*. 64

ANJA LINDKVIST V. JØRGENSEN, MORTEN LASSEN, JOHN HOUMAN SØRENSEN *Esigenze di adeguamento delle competenze professionali e di inclusione dei lavoratori non specializzati: un caso di studio dall'esperienza danese*. 82

LORENZO ZOPPOLI *Apprendistato e multilevel regulation*. 98

Interventi

ARIS ACCORNERO, CARLO DELL'ARINGA, MARIO NAPOLI, PIER ANTONIO VARESI, SILVIA SPATTINI *Disoccupati in Italia – A proposito di un recente libro di Salvatore Pirrone e Paolo Sestito*. 109

SALVATORE PIRRONE, PAOLO SESTITO *Le ragioni di una ricerca*. 138

Relazioni industriali e risorse umane

GIANLUCA SERRA *Codici di condotta e prospettive di tutela dei lavoratori a livello transnazionale*. 143

MARCO CRIPPA *La gestione del personale in A Novo Italia. Flessibilità, formazione e sviluppo*. 167

Osservatorio di giurisprudenza italiana

MARTA VENDRAMIN *Reazioni datoriali allo sciopero e condotta antisindacale (nota a Trib. Milano 9 marzo 2006)*. 179

LUCIA VALENTE <i>Contratto aziendale, premio di produzione e limiti alla disponibilità collettiva dei diritti individuali</i> (nota a Cass. 4 novembre 2005 n. 21379).	185
FABIO PETRACCI <i>Note in tema di rappresentatività e contrattazione negli enti pubblici privatizzati</i> (nota a Trib. Roma 15 febbraio 2005).	190
FABRIZIA SANTINI <i>Tutela reale e onere della prova del requisito dimensionale</i> (nota a Cass., sez. un. civ., 10 gennaio 2006 n. 141).	194
STEFANO LENGHI <i>Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore allo svolgimento delle mansioni, giustificato motivo obiettivo di licenziamento e obbligo di repêchage</i> (nota a Cass. 24 maggio 2005 n. 10914).	200
IVANA MARIMPIETRI <i>L'indennità di disoccupazione nel part-time di tipo verticale su base annua al vaglio della Corte Costituzionale</i> (nota a C. Cost. 24 marzo 2006 n. 121).	206
DONATELLO GARCEA <i>Retroattività ed ultrattività nella prescrizione contributiva</i> (nota a Cass. 24 febbraio 2006 n. 4153).	213
MAURIZIO BERNASCONI <i>La nullità del patto di prova in caso di indicazione generica delle mansioni</i> (nota a Trib. Roma 14 luglio 2005).	217
ELISA LAZZATI <i>Sul comando del dipendente pubblico</i> (nota a Cass. 8 settembre 2005 n. 17842).	220
ELISA BARBIERI <i>La prova delle ragioni tecniche, organizzative, sostitutive e produttive ed i limiti al potere datoriale di disporre il trasferimento del lavoratore</i> (nota a Cass. 22 marzo 2005 n. 6117).	224
 Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva	
ERIKA PERUZZO <i>Spunti critici sulle difficoltà applicative del contratto a tempo determinato ai lavoratori extracomunitari</i>	230
MARIO EMANUELE <i>Rilevanza delle clausole di contingentamento nel contratto di lavoro a termine</i>	237
MAURO PARISI <i>Considerazioni generali sul nuovo sistema di contrasto al lavoro sommerso</i>	244
PIERLUIGI RAUSEI <i>Valori e criticità della "mini-riforma" del collocamento italiano</i>	250
DIEGO COLETTI <i>L'accordo integrativo del gruppo Fiat</i>	259
ROBERTA FORTI, VALENTINA FORTI <i>Osservatorio Inail per l'anno 2006</i>	263
PAOLA DE VITA <i>Le nuove regole sulla protezione dal rischio rumore</i>	267
CARMINE SANTORO <i>Il provvedimento dell'ispettore del lavoro di sospensione dei lavori in edilizia</i>	269
ISABELLA SPANÒ <i>Diffida obbligatoria e lotta al lavoro irregolare</i>	275
ROBERTA FORTI <i>Note a margine del codice di comportamento degli ispettori di vigilanza dell'Inail</i>	283
 <i>Apprendistato professionalizzante e regolamentazione nel settore metalmeccanico dopo il Ccnl 19 gennaio 2006: il caso Alenia-Finmeccanica</i>	229

Osservatorio di giurisprudenza e politiche comunitarie del lavoro

GIUSI TIRABOSCHI <i>L'intreccio tra politica di coesione e Strategia di Lisbona: i Fondi strutturali</i> (nota a CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, <i>Regolamento (CE) che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/1994</i> , 11 luglio 2006, n. 1084, e altri).	287
ANNA MARIA SANSONI <i>Le nuove iniziative comunitarie per lo sviluppo di regioni, imprese e città</i> (nota a CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, <i>Regolamento (CE) recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999</i> , 11 luglio 2006, n. 1083; PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, <i>Regolamento (CE) relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999</i> , 5 luglio 2006, n. 1080).	294
ROBERTO COSIO <i>Il lavoro a termine nell'ordinamento comunitario: le precisazioni della Corte di Giustizia</i> (nota a C. Giust. 7 settembre 2006 in causa C-180/04 e a C. Giust. 4 luglio 2006 in causa C-212/04).	303
<i>Il quadro europeo delle politiche in materia di istruzione e formazione professionale: metodi di valutazione e buone pratiche</i> (nota a COMMISSIONE EUROPEA, <i>European Network on Quality Assurance in Vet, Work programme 2006-2007</i> , febbraio 2006, e altri).	298

Osservatorio internazionale e comparato

ANNA MARIA SANSONI <i>Belgio – Lavoro accessorio e buoni lavoro: le ragioni di un successo</i>	311
CLAUDIA OGRISEG <i>Francia – Recenti orientamenti della giurisprudenza francese in tema di rapporto di lavoro (2003-2006)</i>	319
LILLI CAROLLO <i>Francia – Dimensione dell'apprendistato e incentivi nel quadro di una nuova campagna promozionale</i>	335
<i>Francia – Il nuovo strumento degli chèques emploi-service universel</i>	339

INDICE ANALITICO

Apprendistato

- Ccnl Metalmeccanici (Industria), 19 gennaio 2006 [229] – Protocollo di intesa Finmeccanica, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil, 4 aprile 2006 [229] – Contratto Aleria Aeronautica, Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil. 13 aprile 2006 [229].

Belgio

- *Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité*, 11 agosto 2001 [311] (con nota di A.M. SANSONI).
- *Arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services*, 12 dicembre 2001 [311] (con nota di A.M. SANSONI).
- A. PEETERS, A. GEVERS, D. SANDERS, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, studio commissionato da *Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale, Direction générale Emploi et marché du travail*, Bruxelles, 28 aprile 2006, in www.ideaconsult.be [311] (con nota di A.M. SANSONI).

Coesione economica e sociale

- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999*, 5 luglio 2006, n. 1080 [287; 294] (con nota di G. TIRABOSCHI e con nota di A.M. SANSONI).
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999*, 5 luglio 2006, n. 1081 [287] (con nota di G. TIRABOSCHI).
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, 11 luglio 2006, n. 1083 [287; 294] (con nota di G. TIRABOSCHI e con nota di A.M. SANSONI).
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/1994*, 11 luglio 2006, n. 1084 [287] (con nota di G. TIRABOSCHI).

Condotta antisindacale

- Attenuazione degli effetti dannosi dello sciopero – Sostituzione dei lavoratori in sciopero con lavoratori somministrati – Adibizione dei lavoratori non scioperanti a mansioni diverse e inferiori – Necessaria legittimità del mezzo utilizzato – Mancato rispetto degli obblighi di informazione (Trib. Milano 9 marzo 2006, con nota di M. VENDRAMIN) [179].

Contrattazione collettiva

- Concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello – Modificazione *in peius* – Liceità – Limiti – Accordo aziendale – Banca – Premio di rendimento (Cass. 4 novembre 2005 n. 21379, con nota di L. VALENTE) [185].
- Passaggio da ente pubblico a società per azioni a partecipazione pubblica – Rappresentatività (Trib. Roma 15 febbraio 2005, con nota di F. PETRACCI) [189].

Extracomunitari (lavoro degli)

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 [236] (con nota di E. PERUZZO).
- Nota del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 25 maggio 2006 [230] (con nota di E. PERUZZO).
- CARITAS-MIGRANTES (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2006. XVI Rapporto sull'immigrazione*, 25 ottobre 2006 [232] (con nota di E. PERUZZO).
- F. PITTAU, *I dati sulla presenza irregolare in Italia*, Caritas Italia, 27 giugno 2006 [232] (con nota di E. PERUZZO).

Francia

- *Loi n. 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* [339].
- Cour de Cassation, 30 aprile 2003, *M.me Gabrielle Velmon c. Association Groupe Promotrans* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 10 marzo 2004, *Honoré c. Assoc. Accueil et réinsertion sociale* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 29 settembre 2004, *Société des Bonnes Tables c. M.me Bouhanik* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 19 ottobre 2004, *AIPSA c. M.me Laurette Hekimian* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 15 dicembre 2004, *M.me Claudine Rachmajda c. Société Abilis Nova Service* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 26 gennaio 2005, *M.me Artus, Syndicat CGT n des ASF c. Société des Autoroutes du sud de la France* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 13 aprile 2005, *CGEA d'Orléans, AGS de Paris c. FRIO, Société ADECCO, M.me A. Haucourt – Vannier, en qualité de mandataire-liquidateur de la Sarl Senteria* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 17 maggio 2005, *M. X c. Société NAMS* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *SARL Piéjac-Maingret c. C. Veysière* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 30 settembre 2005, *Terrier c. EURL CTV* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, Chambre Sociale, 25 ottobre 2005, *Coudert c. Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse* [318] (con nota di C. OGRISEG).

- Cour de Cassation, 9 novembre 2005, *Société Securitas* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 1° dicembre 2005, *Société Transports de tourisme de l'océan (OCECARS) c. M. Jean-Pierre Gandon* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *M. Joël X et al. c. Les Pages Jaunes SA* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *Les Pages Jaunes SA c. M. Philippe X et al.* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 12 gennaio 2006, *Société Somege SA c. M. Mario X* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 18 gennaio 2006, *SAS Sogara France c. M.me Lasoy Agion et al.* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 26 gennaio 2006, *M.me X c. Caisse régionale de crédit agricole* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 15 febbraio 2006, *Société PGA Group, nouvelle dénomination de la société Sonato c. M. Antoine X* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 28 febbraio 2006, *M. Desprez c. ASSEDIC des pays du Nord, Société Cubit France Technologies* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Cour de Cassation, 7 giugno 2006, *Société Agapes Services c. Daubigny* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- Conseil de Prud'Hommes de Lyon, 16 gennaio 2004, *M.lle Fatima Amrouche c. Société Téléperformance* [318] (con nota di C. OGRISEG).
- DARES (a cura di), *L'apprendistato in cifre*, marzo 2006 [335] (con nota di L. CAROLLO).
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT, *Campagne de promotion de l'apprentissage dans le cadre du plan de cohésion sociale*, 4 maggio 2006 [335] (con nota di L. CAROLLO).
- MEDEF BAS RHIN, *Premier bilan d'étape après la signature de la charte de l'apprentissage en janvier 2006 par 63 entreprises alsacienne*, 13 settembre 2006 [335] (con nota di L. CAROLLO).
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT, *Charte de l'apprentissage. Pour les entreprises du CAC 40 et les grandes entreprises publiques*, 4 ottobre 2006 [335] (con nota di L. CAROLLO).
- C. OGRISEG, *Recenti orientamenti della giurisprudenza francese in tema di rapporto di lavoro (2003-2006)*. Massime e testi integrali delle sentenze, febbraio 2007 [318] (con nota di C. OGRISEG).

Istruzione e formazione

- P. DESCY, M. TESSARING, *The value of learning. Evaluation and impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe: executive summary*, Cedefop, 2005 [298].
- COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita dell'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, febbraio 2005 [298].

- COMMISSIONE EUROPEA, *Fundamentals of a "Common Quality Assurance Framework" (CQAF) for VET in Europe*, settembre 2005 [298].
- K. PAGE, *A preliminary study on the current state of e-learning in lifelong learning*, Cedefop, Panorama series, 123, 2006 [297].
- COMMISSIONE EUROPEA, *European Network on Quality Assurance in Vet, Work programme 2006-2007*, febbraio 2006 [297].

Lavoro a termine (o a tempo determinato)

- Decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 [237] (con nota di M. EMANUELE).
- Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 1° agosto 2002, n. 42 [238] (con nota di M. EMANUELE).
- Ccnl Metalmeccanici 19 gennaio 2006 [242] (con nota di M. EMANUELE).
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato*, 28 giugno 1999, n. 70, 28 giugno 1999 [237] (con nota di M. EMANUELE).
- Direttiva n. 1999/70/CE – Clausole 1, lett. b), e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato – Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico – Nozioni di "contratti successivi" e di "ragioni oggettive" che giustificano il rinnovo di tali contratti – Misure di prevenzione degli abusi – Sanzioni – Portata dell'obbligo di interpretazione conforme (C. Giust. 4 luglio 2006 in causa C-212/04, *Adeneler ed altri c. Elog*, con nota di R. COSIO) [302].
- Direttiva n. 1999/70/CE – Clausole 1, lett. b), e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato – Costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in caso di violazione delle norme che disciplinano i contratti a tempo determinato stipulati in successione – Possibilità di deroga per i contratti di lavoro conclusi con una pubblica amministrazione (C. Giust. 7 settembre 2006 in causa C-180/04, *Vassallo c. Azienda ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate*, con nota di R. COSIO) [302].
- Sentenza della Cassazione, sez. un., 2 marzo 2006 n. 4588 [243] (con nota di M. EMANUELE).

Lavoro irregolare

- Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 [246] – Legge 23 aprile 2002, n. 73 [247] – Decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 [246] – Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 [246] – Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248 [244] – Legge 27 dicembre 2006, n. 296 [245] (con nota di M. PARISI).
- Circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 28 settembre 2006, n. 29 [245] – Circolare dell'Agenzia delle Entrate, 4 agosto 2006, n. 28/E [247] (con nota di M. PARISI).
- Sentenza della Corte Costituzionale 14 aprile 2005 n. 144 [247] (con nota di M. PARISI).

Licenziamento

- Licenziamento per giustificato motivo obiettivo – Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del prestatore alle mansioni assegnategli – Accertata impossibilità di utilizzare il lavoratore in altro ruolo o in altre mansioni presenti nell’assetto organizzativo aziendale – Legittimità (Cass. 24 maggio 2005 n. 10914, con nota di S. LENGHI) [199].
- Licenziamento per giustificato motivo obiettivo – Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore alle mansioni assegnategli – Obbligo del datore di lavoro di modificare la struttura organizzativa aziendale o l’organizzazione del lavoro per costruire nuovi ruoli o nuove mansioni da assegnare al dipendente – Insussistenza (Cass. 24 maggio 2005 n. 10914, con nota di S. LENGHI) [199].
- Licenziamento per giustificato motivo obiettivo di lavoratore disabile appartenente alle categorie protette – Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore alle mansioni assegnategli – Obbligo del datore di lavoro di modificare la struttura organizzativa aziendale per costruire nuovi ruoli o nuove mansioni da assegnare al dipendente disabile – Insussistenza – Obbligo datoriale, agli stessi fini, di attuare i possibili adattamenti dell’organizzazione del lavoro alle caratteristiche ed alla situazione del dipendente – Sussistenza (Cass. 24 maggio 2005 n. 10914, con nota di S. LENGHI) [200].
- Tutela reale o obbligatoria – Presupposti – Onere della prova (Cass., sez. un. civ., 10 gennaio 2006 n. 141, con nota di M. SANTINI) [193].

Mercato del lavoro

- Decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito dalla legge 28 novembre 1996, n. 608 [251] – Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 [250] – Decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297 [250] – Decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito dalla legge 11 marzo 2006, n. 81 [255] – Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 [250] – Legge 27 dicembre 2006, n. 296 [250] (con nota di P. RAUSEI).
- Circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 28 settembre 2006, n. 29 [253] – Nota del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 4 gennaio 2007, n. 440 [250] (con nota di P. RAUSEI).

Metalmeccanico

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 [261] (con nota di D. COLETTI).
- Protocollo “Giugni” sul costo del lavoro, 23 luglio 1993 [260] (con nota di D. COLETTI).
- Ccnl Metalmeccanici (Industria), 19 gennaio 2006 [262] (con nota di D. COLETTI) – Contratto Fiat Auto S.p.A, Fim.Cisl, Fiom-Cgil, Uilm-Uil, Fismic, Rsu, 24 giugno 2006 [259] (con nota di D. COLETTI).

Previdenza

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 [264] (con nota di R. FORTI, V. FORTI).

- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 31 gennaio 2006 [265] (con nota di R. FORTI, V. FORTI).
- Circolare Inail 12 aprile 2006, n. 21 [264] – Circolare Inail 12 aprile 2006, n. 22 [264] – Circolare Inail 14 giugno 2006, n. 29 [265] – Circolare Inail 26 giugno 2006, n. 32 [265] (con nota di R. FORTI, V. FORTI).
- Nota Direzione centrale rischi Inail 10 giugno 2005 [264] (con nota di R. FORTI, V. FORTI).
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale – Lavoro e occupazione – Assicurazione per la disoccupazione involontaria – Lavoratori occupati con contratto a tempo parziale verticale su base ultrasemestrale che abbiano chiesto di essere iscritti nelle liste di collocamento per i periodi di inattività – Mancata iscrizione tra gli aventi diritto alla indennità di disoccupazione ordinaria – Denuncia di disparità di trattamento rispetto ai lavoratori stagionali e agli altri assicurati – Lesione della tutela del lavoratore – Non fondatezza (C. Cost. 24 marzo 2006 n. 121, con nota di I. MARIMPIETRI) [205].
- Prescrizione contributiva – Riduzione del termine di prescrizione da decennale a quinquennale – Contributi rispetto ai quali il quinquennio dalla scadenza è maturato prima della entrata in vigore della modifica – Denuncia del lavoratore ovvero di atto interruttivo da parte dell'ente – Termine di prescrizione decennale – Sussistenza – Altre ipotesi – Termine decennale – Esclusione – Denuncia da parte del lavoratore nel corso del quinquennio – Termine decennale – Sussistenza (Cass. 24 febbraio 2006 n. 4153, con nota di D. GARCEA) [212].
- Sentenza della Corte di cassazione, Sezione Unite, 1° giugno 2006 n. 13025 [266] (con nota di R. FORTI, V. FORTI).

Prova (patto di)

- Generica indicazione delle mansioni – Nullità – Licenziamento illegittimo – Sussistenza (Trib. Roma 14 luglio 2005, con nota di M. BERNASCONI) [217].

Pubblico impiego

- Comando del dipendente pubblico – Rapporto organico e rapporto di servizio – Differenza – Oneri economici direttamente connessi all'attività del lavoratore in comando – Attribuzione (Cass. 8 settembre 2005 n. 17842, con nota di E. LAZZATI) [220].

Salute e sicurezza

- Decreto legislativo 15 agosto 1991, n. 277 [267] – Decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 [268] – Decreto legislativo 10 aprile 2006, n. 195 [267] – Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 [269] – Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 257 [267] (con nota di P. DE VITA).
- Schema di disegno di legge recante delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riassetto normativo e la riforma della salute e sicurezza sul lavoro, 16 dicembre 2006 [267] (con nota di P. DE VITA).
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Direttiva sulle prescrizioni minime di sicurezza e salute relative all'esposizione dei lavoratori ai ri-*

schii derivanti dagli agenti fisici (rumore), 6 febbraio 2003, n. 10 [267] (con nota di P. DE VITA).

Servizi ispettivi

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 [270; 284] (con nota di C. SANTORO e con nota di R. FORTI) – Legge 23 dicembre 2000, n. 388 [280] (con nota di I. SPANÒ) – Legge 18 ottobre 2001, n. 383 [282] (con nota di I. SPANÒ) – Legge 14 febbraio 2003, n. 30 [275] (con nota di I. SPANÒ) – Decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 [269] (con nota di C. SANTORO) – Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 [279] (con nota di I. SPANÒ) – Decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 [270; 275; 283] (con nota di C. SANTORO, con nota di I. SPANÒ e con nota di R. FORTI) – Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 [269; 279] (con nota di C. SANTORO e con nota di I. SPANÒ).
- Protocollo di intesa tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps, Inail, 7 aprile 2005 [283] (con nota di R. FORTI) – Protocollo di intesa tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Inps, Inail, 24 marzo 2006 [283] (con nota di R. FORTI).
- Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 27 febbraio 1996, n. 25 [276] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 7 aprile 2003, n. 12 [279] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 novembre 2003, n. 37 [279] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 giugno 2004, n. 24 [275] (con nota di I. SPANÒ) – Nota Ministero del lavoro e delle politiche sociali 8 marzo 2006, n. 2226 [279] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 23 marzo 2006, n. 9 [276] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 23 marzo 2006, n. 10 [281] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 20 aprile 2006, n. 13 [283] (con nota di R. FORTI) – Circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale 28 settembre 2006, n. 29 [271] (con nota di C. SANTORO).
- Circolare Inps 20 settembre 2004, n. 132 [278] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare Inps 20 aprile 2006, n. 60 [283] (con nota di R. FORTI).
- Circolare Inail 17 dicembre 2004, n. 86 [278] (con nota di I. SPANÒ) – Circolare Inail 14 giugno 2006, n. 30 [283] (con nota di R. FORTI).

Trasferimento del lavoratore

- Ragioni tecniche, organizzative e produttive – Onere della prova – Nozione di unità produttiva (Cass. 22 marzo 2005 n. 6117, con nota di E. BARBIERI) [224].

Editoriale

di Tiziano Treu, Mariella Magnani e Michele Tiraboschi

Questo numero di *Diritto delle Relazioni Industriali* è il primo che esce con una direzione allargata, comprendendo, oltre a Tiziano Treu e Michele Tiraboschi, anche Mariella Magnani. È il segno del potenziamento di un progetto, di cui, assieme al Comitato scientifico, riteniamo la persistente attualità. E lo spazio ormai occupato dalla Rivista nel mercato della pubblicistica periodica nell'area giuslavoristica sta lì a dimostrarlo.

Il progetto è quello di seguire le tendenze evolutive del diritto del lavoro con speciale attenzione alle relazioni industriali, particolarmente nella dimensione comparata, comunitaria e internazionale. *Diritto delle Relazioni Industriali* ha già rotto l'autoreferenzialità della dottrina giuridica, se non addirittura la sua ripulsa nei confronti degli apporti di altre discipline e metodologie di studio e delle prassi. Sono state le sue origini ad indirizzare la Rivista verso metodologie innovative: essa è nata, infatti, come testata di ALAR, un'associazione basata sull'alleanza fra Università e mondo delle imprese. Poi, venuta meno ALAR, sotto la direzione di Marco Biagi, ha assunto la caratterizzazione di un autonomo progetto scientifico volto a modernizzare lo studio del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, attraverso il dialogo con i colleghi sociologi ed economisti e l'attenzione alle esigenze e alle esperienze, sovente innovative, dei pratici.

Dopo la scomparsa di Marco Biagi, il progetto è stato mantenuto in vita anche grazie al sostegno della Fondazione universitaria a lui dedicata e di Adapt, un'associazione che raccoglie esperienze e competenze diverse, sempre nell'ottica della collaborazione tra Università, mondo delle imprese e parti sociali. E si è perfezionata la scansione delle rubriche della Rivista, distinte principalmente in "ricerche", "interventi" ed "osservatori": le prime con lo scopo (e l'ambizione) di individuare, suggerire, approfondire tematiche veramente innovative, i secondi con lo scopo di dare spazio a riflessioni autonome comunque rilevanti anche al di fuori di quelle tematiche, i terzi, arricchitisi nel tempo anche con gli osservatori di giurisprudenza, contrattazione collettiva, prassi amministrative, con lo scopo di fornire l'indispensabile informazione critica a studiosi che, appunto, non vogliono essere autoreferenziali.

In questo progetto un ruolo di primo piano è assunto dalla dimensione internazionale, comparata e comunitaria, non quale concessione ad una certa provinciale esterofilia, ma quale dimensione ormai ineludibile per lo studioso (e per il pratico) in una economia aperta ed internazionalizzata. E, a questo fine, il Comi-

tato editoriale internazionale ha costituito e continua a costituire una risorsa insostituibile.

Negli anni *Diritto delle Relazioni Industriali*, nel muoversi pionieristicamente in una nuova area di ricerca, aperta alle collaborazioni con le istituzioni, il mondo delle imprese e le parti sociali, ha acquisito un preziosissimo bagaglio di esperienze e risorse umane e relazionali, in Italia e nel mondo. Ciò che intendiamo continuare a fare è perseguire, nel rigore scientifico, quel progetto di modernizzazione dello studio del diritto del lavoro e delle relazioni industriali per il quale la Rivista è nata. Naturalmente con l'aiuto del Comitato scientifico: un Comitato scientifico allargato, comprensivo di una pluralità di visioni scientifiche e culturali, a garanzia dell'indipendenza della testata e della vivacità del dialogo che si intende promuovere.

*Innovazione organizzativa e produttività del lavoro:
le leve della istruzione e della formazione*

Innovazione, occupazione e sviluppo delle competenze

Peter Nielsen

Sommario: **1.** Introduzione: innovazione e occupazione in una prospettiva di apprendimento. – **2.** Innovazione del prodotto e sviluppo dell'occupazione. – **3.** Organizzazioni come sistemi di apprendimento. – **4.** Sviluppo di competenza e formazione professionale. – **5.** Conclusioni.

1. Lo scopo di questo contributo è analizzare, empiricamente, la relazione tra innovazione, occupazione e sviluppo di competenza. Per focalizzare i più importanti elementi e le relative relazioni, verrà applicato un modello che unisce due sistemi di approccio: il sistema di innovazione e il sistema di collocamento in una prospettiva di apprendimento. I due sistemi di approccio sono entrambi bene sviluppati ⁽¹⁾, ma essi sono raramente avvicinati in modo analitico.

Un sistema di innovazione è costituito da elementi e da relazioni che interagiscono con la produzione, la diffusione e l'uso di una conoscenza nuova ed utile economicamente ⁽²⁾. Se ci focalizziamo sull'azienda come centro del sistema di innovazione, il contesto esterno all'azienda viene definito dalle istituzioni, dalle organizzazioni così come dalle aziende private, dalle università, dagli enti governativi, dalle istituzioni finanziarie, ecc. Allo stesso modo, il contesto interno viene definito dalle istituzioni aziendali e dagli elementi organizzativi che sono importanti per apprendere e per promuovere prodotti e processi di innovazione. Questa analisi si concentrerà sul contesto interno di apprendimento, ma sarà anche collegato al contesto esterno all'azienda.

Il sistema di collocamento dà un quadro di riferimento per capire la natura delle relazioni di lavoro in un'azienda ⁽³⁾. Il sistema è costituito da elementi come il reclutamento, lo sviluppo di competenze, la formazione, l'integrazione, la mobilità e le relazioni tra questi elementi. Di nuovo, sono le istituzioni e le organizzazioni che costituiscono il sistema. I sistemi di collocamento forniscono un quadro per analizzare le domande di impiego, quantitativamente e qualitativamente in

* *Peter Nielsen è professore associato presso il Center of Labour Market Studies – Aalborg University. Traduzione dall'inglese a cura di Giusi Tiraboschi.*

⁽¹⁾ Vedi Å.B. LUNDVALL, *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter Publishers, Londra, 1992; C. EDQUIST, *The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An account of the state of the art, Lead paper* presentato alla conferenza organizzata dalla DRUID (*Danish Research Unit for Industrial Dynamics*), Aalborg, giugno 2001; C. HENDRY, *Human Resource Management: a Strategic Approach to Employment*, BH, Oxford, 1995.

⁽²⁾ Vedi Å.B. LUNDVALL, *op. cit.*

⁽³⁾ Vedi D. MARSDEN, *A Theory of Employment Systems*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

relazione alla strategia aziendale, con i costi di transazione minimizzati ⁽⁴⁾.

I concetti chiave comuni che costituiscono il sistema di innovazione e il sistema di collocamento saranno le dimensioni organizzative e le istituzioni legate all'apprendimento e al comportamento innovativo delle aziende.

I due sistemi sono avvicinati analiticamente come complementari. In questo modo, il sistema di collocamento costituisce un sottosistema non strettamente collegato al sistema di innovazione, dove gli elementi fondamentali di quest'ultimo sono l'organizzazione del prodotto e il processo di innovazione. Il sistema di collocamento costituisce l'aspetto umano del sistema di innovazione e qui il concetto di apprendimento è importante.

I sistemi uniti costruiscono un modello funzionale all'analisi dinamica ed empirica delle relazioni tra gli elementi e il loro sviluppo nel tempo.

L'analisi dinamica è possibile grazie a una serie di dati empirici. Questi dati, che mettono insieme due corpose indagini e dati empirici molto dettagliati relativi a 524 aziende danesi, comprendono tutti i lavoratori che sono stati impiegati in ognuna delle 524 aziende per un breve o per un lungo periodo, tra il 1990 e il 2000. L'indagine si ricollega ad una ricerca del 1996 relativa al periodo 1993-1995 ⁽⁵⁾ e ad una ricerca del 2001, che riguarda il periodo 1998-2000. Le informazioni che legano le due ricerche provengono da dati raccolti dal *Danish Integrated Database of Labor Market Research* (IDA) e dal *Business Data at Denmark Statistics*.

La possibilità di integrare l'analisi delle informazioni dell'azienda sul prodotto e sul processo di innovazione con quella delle dinamiche lavorative e del *turnover* di personale permette di ottenere una conoscenza comune e omogenea sulla relazione tra innovazione e occupazione in una prospettiva di apprendimento.

Fondamentalmente, innovazione significa distruzione e creazione di posti di lavoro in un processo detto di distruzione creativa ⁽⁶⁾, ma significa anche apprendere, acquisire competenze e produrre conoscenza tra i lavoratori. In questo modo, la relazione tra innovazione e occupazione ha intensificato le contraddizioni. Esse, poi, non sono ancora state analizzate sistematicamente a livello empirico in una prospettiva dinamica.

In questo lavoro tentiamo di gettare luce e produrre nuova conoscenza su questo importante e interessante tema.

2. I nuovi prodotti o servizi sul mercato sono lo scopo e il risultato del comportamento innovativo delle aziende, ma anche una espressione del processo di apprendimento, il quale, insieme alla produzione della conoscenza, avviene all'interno dell'azienda, nell'interazione tra diversi gruppi funzionali e a vari livelli di decisione, in relazione agli attori presenti all'interno del contesto aziendale. In questa prospettiva i nuovi prodotti e servizi sul mercato sono materializzazioni della capacità collettiva e dinamica dell'azienda di apprendere e pro-

⁽⁴⁾ Vedi C. HENDRY, *op. cit.*

⁽⁵⁾ Si tratta di DISKO, un progetto di ricerca gestito dell'Università di Aalborg. Lo scopo del progetto DISKO è stato quello di analizzare i punti di forza e quelli di debolezza del Sistema di Innovazione da una prospettiva internazionale comparata, da qui il nome.

⁽⁶⁾ Vedi J. SCHUMPETER, *The Theory of Economic Development*, Harvard University Press, Cambridge, 1911.

durre conoscenza in relazione alle condizioni, sempre più mutevoli e imprevedibili, del mercato. Questo mostra la volontà di mobilitare risorse interne ed esterne e di muoversi verso vie poco conosciute che appartengono a campi inesplorati. Ci focalizzeremo innanzi tutto sul comportamento di 524 aziende in relazione alle innovazioni di prodotto nell'ultimo decennio degli anni Novanta e quindi abbineremo questo comportamento alla crescita dell'occupazione nelle aziende. Nell'indagine del 1996 e del 2001 avevamo chiesto alle aziende se esse, nel periodo di due anni (1993-1995) e (1998-2000), avessero introdotto nuovi prodotti o servizi nel mercato, escludendo il mero incremento dei prodotti esistenti.

Tabella 1 – Innovazione di prodotto o di servizio 1993-1995 e/o 1998-2000 (percentuale verticale).

	<i>Frequenza</i>	<i>Percentuale</i>
Innovazione di prodotto o di servizio 1995+2000	157	32,1
Innovazione di prodotto o di servizio 1995/2000	166	34,0
Non innovazione di prodotto o di servizio	166	34,0

Dalle loro risposte nel 1996 e nel 2001 abbiamo classificato le aziende in tre gruppi e il risultato è mostrato nella tabella 1. Un gruppo di aziende ha avuto innovazione di prodotto sia nel periodo 1993-1995 sia nel periodo 1998-2000. La probabilità di attività di una innovazione continua di prodotto è alta in questo gruppo. Essa riguarda il 32 per cento delle aziende. Un altro gruppo ha avuto innovazione di prodotto o nel 1993-1995 o nel 1998-2000. Avere una innovazione di prodotto solo in uno dei due periodi significa una più bassa probabilità di innovazione continua di prodotto. Questo gruppo di "innovatori" comprende il 34 per cento delle aziende. L'ultimo gruppo non ha avuto una innovazione di prodotto né nel periodo 1993-1995 né nel periodo 1998-2000. In questo modo ha avuto la più bassa probabilità di innovazione continua di prodotto (questo gruppo raccoglie il 34 per cento delle aziende).

I tre gruppi, simili per grandezza, negli anni Novanta mostrano un differente comportamento in termini di innovazione.

Oltre ad una diversa intensità di innovazione di prodotto, le innovazioni, da sempre, si possono presentare con diverse forme di radicalità.

Quando chiediamo se un'azienda ha introdotto nuovi prodotti o servizi sul mercato, non si tratta necessariamente di nuovi prodotti o servizi nel senso di "nuovo sul mercato". Allo scopo di mostrare i vari gradi di radicalità dell'innovazione in relazione al contesto di mercato, abbiamo chiesto alle aziende nel 1996 e nel 2001 se le loro innovazioni esistevano già sul mercato nazionale o se esistevano sul mercato mondiale. Se questa doppia informazione è fornita, possiamo indagare gli sviluppi, nel tempo, della radicalità delle innovazioni.

Tabella 2 – Tipologia di innovazione di prodotto o di servizio 1993-1995 e 1998-2000 (percentuale orizzontale).

	Locale (98-00)	Nazionale (98-00)	Radicale (98-00)	(N)
Locale (93-95)	86,9	9,5	3,6	84
Nazionale (93-95)	31,6	42,1	26,3	19
Radicale (93-95)	53,3	33,3	13,3	15
Totale (93-95)	73,7	17,8	8,5	118

Le aziende che hanno introdotto innovazioni di prodotto nel periodo 1993-1995, relative a un prodotto già conosciuto sul mercato sia nazionale sia internazionale, possono essere definite innovatori “locali”. Se ci focalizziamo sulle loro innovazioni nel periodo 1998-2000, è ovvio che una buona parte di esse sono innovatori “locali” anche nell’ultimo periodo considerato. Essere innovatori “locali” nel 1993-1995 significa avere un’alta probabilità di essere un innovatore “locale” e una bassa probabilità di essere un innovatore “radicale” nel 1998-2000.

L’altro gruppo di aziende ha introdotto innovazioni di prodotto, nuovo sul mercato nazionale, ma conosciuto sul mercato internazionale.

Questo gruppo può essere definito degli innovatori “nazionali”. La probabilità che questo gruppo di aziende sia parte del gruppo degli innovatori “nazionali” anche tra il 1998 e il 2000 è molto alta, ma l’elemento più interessante è che la probabilità di essere innovatori “radicali”, tra i tre gruppi di aziende, è la più alta in questo ultimo caso. Essere un innovatore “nazionale” sembra essere un buon trampolino di lancio per compiere il successivo passo verso l’innovazione: l’innovazione “radicale” di prodotto. Al gradino più alto troviamo il gruppo di aziende che hanno prodotto entrambe le tipologie di innovazione sul mercato nazionale e su quello mondiale. Questo gruppo si definisce innovatore “radicale”. Il gruppo di innovatori “radicali” anche nel 1993-1995 ha una alta probabilità di essere innovatore “radicale” nel periodo successivo, possibilità, però, non alta quanto quella tipica degli innovatori “nazionali”. Essi, infatti, sono innovatori “locali” nel periodo successivo. Essere un innovatore “radicale” in un periodo non significa che l’azienda rimanga sempre un innovatore “radicale”.

Teoricamente, l’innovazione di prodotto e di servizio sostiene la domanda di lavoro, ma la relazione tra innovazione e occupazione è piuttosto complicata con effetti complessi e divergenti.

Di seguito indagheremo su questa relazione. Le aziende verranno classificate in base al fatto che siano continuamente innovative, che lo siano state almeno una volta o che non lo siano mai state nei periodi presi in considerazione.

Tabella 3 – L’occupazione in una serie di aziende per innovazione di prodotto e di servizio 1993-1995 e/o 1998-2000 (indice 1990=100).

	Occ.90	Occ.91	Occ.92	Occ.93	Occ.94	Occ.95	Occ.96	Occ.97	Occ.98	Occ.99
P/S 95+00 = 100	27992	98,6	97,2	97,5	105,3	109,6	105,3	108,3	102,5	101,1
P/S 95/00 = 100	12921	103,5	101,1	96,1	101,0	105,4	104,8	114,0	106,6	105,7
Non P/S = 100	8985	98,9	96,9	93,3	99,7	95,7	89,7	88,5	89,0	88,7
Totale 49898 = 100		100,0	98,1	96,4	103,2	106,0	102,3	106,2	101,1	100,1

La tabella mostra che il gruppo di aziende in continua innovazione (P/S 95+00) è composto da aziende più grandi. Esse impiegano più del doppio dei lavoratori rispetto alle aziende che sono state innovative solo in uno dei due periodi. Se osserviamo l'andamento dell'occupazione netta, per questo gruppo, possiamo notare un lieve declino all'inizio della decade. Dopo il 1993 si può osservare un incremento del valore dell'indice. Il livello più alto decresce dopo il 1997 e il valore finale dell'indice, per questo gruppo, è pari a 101. Il gruppo di aziende con innovazioni di prodotto, alternativamente, tra il 1993 e il 1995 o tra il 1998 e il 2000 (P/S 95/00), generalmente ha il più alto valore relativo all'andamento della occupazione netta. Nonostante il valore dell'indice del 1993 sia più basso, questo gruppo di aziende chiude, nel 1999, con il valore più alto.

Sembra che questo gruppo di aziende mostri la più significativa crescita in termini di occupazione, rispetto agli altri due gruppi, quello delle aziende in continua innovazione e quello delle aziende che non hanno realizzato innovazioni nel periodo analizzato. Esse potrebbero essere confrontate con il gruppo di aziende che è innovativo a livello di prodotto, ma quest'ultimo non mostra cicli di prodotto più lunghi. Il gruppo di aziende senza alcuna innovazione di prodotto nei periodi di riferimento ha il più basso indice numerico di occupazione all'interno del periodo considerato e mostra un declino nell'ultima parte della decade. Generalmente, l'andamento dell'occupazione mostra che le aziende che sono innovatori di prodotto nella decade aumentano l'occupazione netta.

Le aziende non innovative nei periodi considerati perdono posti di lavoro. Ma anche tra le aziende con una crescita netta si possono verificare perdite di posti di lavoro.

Nella tabella che segue, la creazione e la perdita di posti di lavoro è mostrata in base ai diversi gruppi di aziende.

Tabella 4.1 – Creazione e perdita di posti di lavoro in una serie di aziende dal 1990-1991 al 1993-1994 per innovazione di prodotto 1993-1995 e/o 1998-2000.

	Posti di lavoro 1990-1991		Posti di lavoro 1991-1992		Posti di lavoro 1992-1993		Posti di lavoro 1993-1994	
	Creati	Persi	Creati	Persi	Creati	Persi	Creati	Persi
PS 95+00	4,1	5,5	3,1	4,6	4,6	4,3	9,5	1,4
PS 95/00	7,6	4,1	4,9	7,2	3,9	8,8	9,4	4,3
Non PS	7,4	8,5	5,5	7,6	6,2	9,9	12,0	5,1
Totale	5,6	5,6	4,0	5,8	4,7	6,5	9,9	2,8

Tabella 4.2 – Creazione e perdita di posti di lavoro in una serie di aziende dal 1994-1995 al 1998-1999 per innovazione di prodotto 1993-1995 e/o 1998-2000.

	Posti di lavoro 1994-1995		Posti di lavoro 1995-1996		Posti di lavoro 1996-1997		Posti di lavoro 1997-1998		Posti di lavoro 1998-1999	
	Creati	Persi	Creati	Persi	Creati	Persi	Creati	Persi	Creati	Persi
PS 95+00	6,4	2,3	3,0	6,9	5,2	2,3	2,9	8,3	3,9	5,3
PS 95/00	7,7	3,3	4,4	5,1	12,3	3,5	4,6	11,1	4,8	5,6
Non PS	8,5	12,5	3,9	10,2	5,2	6,6	5,9	5,3	6,1	6,4
Totale	7,1	4,3	3,5	7,0	7,1	3,3	3,8	8,6	4,5	5,6

Per la maggior parte del tempo, all'interno dei periodi considerati, il tasso di perdita di lavoro è più basso per il gruppo di aziende con innovazioni di prodotto nel 1993-1995 e nel 1998-2000.

Anche il tasso di creazione di lavoro è basso e generalmente queste aziende hanno il più basso *turnover* di lavoro in relazione ai tre gruppi considerati.

Questo può essere determinato dalle politiche di gestione del personale, perché è al loro interno che si custodiscono la specifica conoscenza aziendale e le competenze conoscitive.

I lavoratori rappresentano una risorsa in una strategia di innovazione continua. Il gruppo di aziende con innovazione di prodotto, alternativamente, nel 1993-1995 o nel 1998-2000, ha il più alto tasso di creazione e di perdita di lavoro rispetto al gruppo con innovazione continua per gran parte del decennio.

Il gruppo di aziende senza innovazione di prodotto ha il più alto *turnover* di lavoro nella decade. Il quadro generale mostra che le aziende maggiormente innovative hanno il più basso livello di *turnover*.

L'innovazione continua determina una crescita maggiormente bilanciata e supporta l'attivazione di politiche di gestione del personale in grado di mantenere le risorse conoscitive e le competenze dei lavoratori.

3. L'innovazione di servizio e di prodotto è una espressione del processo di apprendimento che prende avvio all'interno dell'azienda. Per comprendere le condizioni dell'apprendimento analizzeremo le diverse forme di innovazione organizzativa. Lo scopo è di identificare le caratteristiche delle organizzazioni come sistemi di apprendimento e valutare il loro impatto sul comportamento innovativo.

Nelle indagini del 1996 e del 2001 le aziende hanno risposto ad una serie di domande relative alle dimensioni organizzative che esse hanno adottato. Queste dimensioni si riferiscono direttamente o indirettamente alle teorie relative all'innovazione nelle organizzazioni: i gruppi di lavoro con attività trasversali, l'integrazione di funzioni, la delega di responsabilità e la rotazione pianificata del lavoro sono tutti indicatori empirici che si riferiscono alla teoria della Organizzazione Integrativa di Kanter e a quella di Burn & Stalker della Organizzazione Organica. I cicli di qualità e i sistemi di raccolta di progetti sono indicatori della modalità di gestione della qualità e della conoscenza. Le idee di sistema formativo su misura e di programmazione formativa che segnalano lo sviluppo delle risorse umane e la cooperazione con attori esterni sono da ricondurre alla teoria dei Sistemi Innovativi di Lundavall. Nella figura riportata di seguito, le dimensioni sono classificate in relazione agli aspetti teorici di cui sono gli indicatori.

Figura 1 – Aspetti teorici e dimensioni organizzative nei sistemi di apprendimento.

<i>Aspetti teorici</i>	<i>Dimensioni organizzative</i>
Organizzazione organica e integrata	Gruppi di lavoro con attività trasversali Integrazione di funzioni Delega di responsabilità Rotazione pianificata del lavoro
Qualità della gestione	Cicli/gruppi di qualità

	Sistemi di raccolta di progetti
Sviluppo risorse umane e compensazione	Attività formative <i>ad hoc</i> per l'azienda Pianificazioni formative di lungo periodo Salari basati sui risultati
Relazioni esterne	Più stretta collaborazione con i clienti Più stretta collaborazione con gli imprenditori Più stretta collaborazione con le istituzioni formative

Innanzitutto, esamineremo il grado con cui le aziende, negli anni Novanta, hanno adottato le dimensioni caratterizzanti le organizzazioni intese come sistemi di apprendimento. Poi valuteremo gli effetti dell'adozione di più di metà di quelle dimensioni sul comportamento innovativo. Per raggiungere tale scopo, sono stati costruiti due indici aggiuntivi relativi alle dimensioni adottate dalle aziende: un indice per il 1995 e uno per il 2000. Le aziende che hanno adottato e mantenuto 6-12 dimensioni nel corso degli anni Novanta sono state scelte e saranno comparate con le aziende che hanno adottato 6-12 dimensioni sia nel 1995 sia nel 2000 e con le aziende con meno di 6 dimensioni in entrambi i periodi. Questa classificazione è mostrata nella tabella di seguito riportata.

Tabella 5 – Sviluppo del sistema di apprendimento 1995 e/o 2000.

	<i>Frequenza</i>	<i>Percentuale</i>
Sistema di apprendimento 1995+2000 (1)	190	36,3
Sistema di apprendimento 1995/2000 (2)	189	36,1
Assenza di sistema di apprendimento (3)	145	27,7

La tabella mostra che più di un terzo delle aziende ha sviluppato e mantenuto 6-12 dimensioni caratterizzanti i sistemi di apprendimento durante il decennio (1): una percentuale quasi uguale, in ordine di grandezza, a quella che è stata sviluppata o nel 1995 o nel 2000 (2).

Questo gruppo è piuttosto eterogeneo perché contiene sia aziende che hanno diminuito sia aziende che hanno adottato le dimensioni dei sistemi di apprendimento. L'ultimo gruppo, il più piccolo, ha meno di sei dimensioni in entrambi i periodi e mostra che lo sviluppo organizzativo è un fenomeno globale. Il risultato della classificazione è rappresentato, nel corso della decade, da tre gruppi di aziende con differenti pratiche rispetto alle dimensioni dell'apprendimento organizzativo che le rende appropriate in relazione all'analisi degli effetti sull'innovazione di prodotto.

Tabella 6 – Regressione logistica dello sviluppo di un sistema di apprendimento su innovazione P/S 2000.

<i>Variabili</i>	<i>Effetto</i>	<i>Inferiore al 95%</i>	<i>Superiore al 95%</i>	<i>Stima</i>	<i>Chi-sq</i>	<i>Valore-P</i>
Dev. 1 vs. 3	5,9	3,6	9,7	0,91	49,1	<0,0001
Dev. 2 vs. 3	2,3	1,4	3,7	-0,05	0,1	0,7257

Nella regressione logistica mostrata nella tabella 6, il gruppo di aziende senza un sistema di apprendimento è considerato come base dell'analisi. In confronto con

questo gruppo, le aziende che nel decennio (1) sono dotate di sistemi di apprendimento continuo, hanno una probabilità quasi sei volte maggiore di innovazione di prodotto (1 vs. 3), rispetto al primo gruppo considerato.

Questo effetto è altamente significativo e mostra quanto sia importante, per lo sviluppo della propensione all'innovazione, che la struttura organizzativa dell'apprendimento sia sviluppata e mantenuta nel tempo.

Il gruppo di aziende che ha un sistema di apprendimento molto sviluppato, o nel 1995 o nel 2000 (2), non ha un effetto significativo sulle possibilità di innovazione di prodotto, sebbene l'effetto sia positivo. Questo modello mostra sia la rilevanza delle dimensioni derivate dalla teoria per configurare l'organizzazione dell'apprendimento, sia l'importanza dell'apprendimento continuo. La relazione con l'occupazione è interessante per vari motivi. Il lavoro gioca un ruolo economico e razionalizzante nello sviluppo di sistemi di apprendimento o, in questo caso, è il miglioramento del capitale umano che prevale?

Tabella 7 – Occupazione in una serie di aziende per sviluppo del sistema di apprendimento 1995 e/o 2000 (indice 1990=100).

	Occ.90	Occ.91	Occ.92	Occ.93	Occ.94	Occ.95	Occ.96	Occ.97	Occ.98	Occ.99
LO 95+00	35175 = 100	100,7	98,5	96,6	103,2	108,3	104,3	106,9	102,6	102,3
LO 95/00	12309 = 100	98,7	95,7	91,9	98,6	96,3	94,6	102,9	95,7	92,7
Non LO	4391 = 100	97,4	97,2	100,9	108,4	107,6	104,0	105,1	104,9	102,1
Totale	51875 = 100	99,9	97,7	95,8	102,6	105,4	102,0	105,8	101,1	100,0

La tabella 7 mostra che 190 aziende con sistemi di apprendimento nel 1995 e nel 2000 hanno un andamento positivo dell'occupazione che cresce in maniera decisamente maggiore rispetto alle aziende che non sviluppano sistemi di apprendimento.

Le aziende con sistemi di apprendimento continuo sono mediamente più grandi e questo significa che esse creano 794 posti di lavoro netti nel decennio, mentre le aziende senza sistemi di apprendimento sono più piccole e creano solo 94 posti di lavoro nello stesso periodo. Le aziende con sistemi di apprendimento, alternativamente nel 1995 o nel 2000, hanno un andamento negativo e perdono 893 posti di lavoro nel periodo considerato. Queste aziende mostrano dati sotto la media del decennio. Il picco di occupazione è nel 1997 con un indice di 102,9, seguito da un successivo declino dell'occupazione.

I dati per i tre diversi gruppi di aziende mostrano che, nelle aziende con un sistema di apprendimento continuo, lo sviluppo del capitale umano è un elemento più importante rispetto al tentativo di ridurre l'apporto di manodopera. Questo significa che una crescita moderata dell'occupazione si rileva nelle organizzazioni che privilegiano l'apprendimento.

La capacità del dipendente di apprendere continuamente e fornire nuove conoscenze al processo lavorativo è importante nel sistema di apprendimento. Esso può gradualmente trasformare la domanda e mettere in formazione gruppi di lavoratori per favorire l'assimilazione e la capacità di utilizzare la nuova cono-

scenza.

In maniera complementare alla struttura delle dimensioni che configurano l'organizzazione come sistema di apprendimento, esiste una domanda di sviluppo di una cultura di apprendimento attivo tra lavoratori considerati come risorse umane all'interno di un sistema di apprendimento.

La struttura delle dimensioni organizzative e una cultura dell'apprendimento attivo sono condizioni necessarie che uniscono il sistema dell'innovazione e il sistema di collocamento in un contesto di apprendimento. Questo significa che la domanda di lavoro può gradualmente richiedere maggiori livelli di competenza, attraverso percorsi di formazione che sviluppino abilità analitiche e che permettano continuamente l'apprendimento e l'accumulo di nuove conoscenze.

La conoscenza e le competenze dei lavoratori specializzati e dei lavoratori non specializzati sono complementari ed importanti. Su questo presupposto l'azienda può scegliere di sviluppare una cultura dell'apprendimento. In questo modo la conoscenza implicita è preservata e le competenze fondamentali vengono sviluppate continuamente attraverso mezzi interni.

Fondamentalmente, nelle aziende le strategie di gestione del personale riguardano o la questione relativa alla crescita interna (del personale) o quella del reclutamento delle competenze all'esterno.

Di seguito analizzeremo il reclutamento esterno delle competenze per osservare gli sviluppi nel corso degli anni Novanta. Quindi verrà considerato lo sviluppo interno delle competenze e la formazione. È importante notare che le due strategie non si escludono a vicenda. Esse possono essere applicate insieme in maniera sistematica. Questo è parte della logica dell'approccio sistemico all'occupazione.

Le diversità tra lo sviluppo interno e il reclutamento esterno sono molto importanti nelle strategie di gestione del personale in una azienda. Esse, infatti, nelle organizzazioni che privilegiano l'apprendimento, determinano se la domanda di lavoratori promuove la "polarizzazione" del lavoro – che risulta dalla posizione marginale del lavoro non specializzato e allo stesso tempo dalla colonizzazione del lavoro maggiormente specializzato – o se essa favorisce una evoluzione bilanciata, tra tutti i gruppi di lavoratori, delle capacità di apprendimento.

L'analisi, innanzi tutto, esplorerà gli sviluppi derivanti dall'assunzione di forza lavoro maggiormente specializzata/formata, considerando tutti i lavoratori assunti nelle aziende. Quindi, si occuperà degli sviluppi nei profili del personale delle aziende con sistemi di apprendimento in entrambi i periodi analizzati.

Tabella 8 – Assunzione di personale qualificato relativo a tutti i livelli professionali in una serie di aziende per sviluppo del sistema di apprendimento 1995 e/o 2000 (indice 1990=100).

	A90-91	A91-92	A92-93	A93-94	A94-95	A95-96	A96-97	A97-98	A98-99	A99-00
LO 95+00	12,1	13,0	12,4	14,5	11,9	17,0	20,3	16,9	23,7	25,3
LO 95/00	8,9	10,8	9,3	13,8	10,8	13,9	15,3	9,3	18,7	19,4
Non LO	6,0	3,8	6,1	9,8	7,0	10,0	8,6	8,2	11,6	10,3
Totale	10,6	11,5	10,9	13,7	11,1	15,5	17,7	13,8	21,2	22,5

La tabella 8 mostra l'assunzione di forza lavoro maggiormente specializzata a

tutti i livelli professionali all'interno della serie di aziende considerate.

L'assunzione di forza lavoro maggiormente specializzata è raggruppata considerando lo sviluppo di un sistema di apprendimento. Tra le aziende con un sistema di apprendimento continuo (LO 95+00) troviamo la più alta percentuale di forza lavoro specializzata. All'inizio del periodo considerato, la percentuale è doppia rispetto a quella relativa alle aziende senza un sistema di apprendimento e, alla fine del periodo, tale percentuale è 2,5 volte la grandezza iniziale. Le aziende con un sistema di apprendimento, alternativamente nel 1995 o nel 2000, mostrano un andamento uniforme delle assunzioni, *trend* che posiziona queste aziende tra gli altri due gruppi considerati. I dati relativi nascondono delle grandi differenze tra i valori assoluti. Le 190 aziende con un sistema di apprendimento continuo reclutano 809 lavoratori altamente formati/qualificati nel 1990-1991 e 1.532 nel 1999-2000, contro i 71 lavoratori specializzati nelle 145 aziende senza un sistema di apprendimento nel 1990-1991 e 85 lavoratori specializzati nel 1999-2000. È ovvia la tendenza del sistema di apprendimento, lungo tutto l'arco di tempo considerato, ad aumentare il numero di lavoratori altamente specializzati a tutti i livelli professionali.

L'aumento del numero delle assunzioni di personale specializzato può influenzare il profilo del personale interno alle aziende. La tabella sottostante mostra lo sviluppo nel tasso di specializzazione dei lavoratori qualificati e non qualificati per le aziende con un sistema di apprendimento continuo.

Tabella 9 – Tasso di presenza di dipendenti altamente qualificati, qualificati e non qualificati nelle aziende con un sistema di apprendimento continuo 1995 e 2000 (LO 95+00) (percentuale verticale).

	Tasso 90	Tasso 91	Tasso 92	Tasso 93	Tasso 94	Tasso 95	Tasso 96	Tasso 97	Tasso 98	Tasso 99
Lavoratori altamente qualificati	14,6	14,9	15,6	16,3	16,1	17,1	17,8	17,9	21,6	22,5
Lavoratori qualificati	42,1	43,3	43,4	43,9	43,5	43,1	42,8	42,7	39,8	39,9
Lavoratori non qualificati	43,3	41,8	41,0	39,8	40,4	39,8	39,4	39,4	38,6	37,7
Totale	34.310	34.544	33.814	33.213	35.513	37.487	36.679	37.584	36.084	35.969

Tra i tre gruppi di lavoratori all'interno delle aziende con un sistema di apprendimento continuo, il tasso di persone senza specializzazione raggiunge il valore più alto nel 1990 e il valore più basso nel 1999.

Nel 1990, 14.848 lavoratori non qualificati sono stati occupati nelle aziende e nel 1999, nelle stesse aziende, sono stati impiegati 13.548 lavoratori non qualificati. In quel periodo, sono stati persi 1.300 posti di lavoro destinati a personale non specializzato o, comunque, tali posizioni lavorative sono state convertite in altre tipologie di lavoro. L'occupazione aggregata nelle aziende è aumentata, nell'arco del periodo di riferimento, di 1.659 posti di lavoro che si creano soprattutto tra i lavoratori maggiormente qualificati. Essi guadagnano 3.077 posti di lavoro in questo gruppo di aziende; nel corso del decennio, i lavoratori specializzati hanno perso 118 posti di lavoro e quelli non specializzati ne hanno persi 1.300. Questo mette in risalto il ruolo centrale della specializzazione per il gruppo di aziende con un sistema di apprendimento continuo.

4. Se l'innovazione continua prevale nelle aziende, la relazione tra innovazione e apprendimento deve essere di natura dinamica.

Nelle aziende ad innovazione continua, l'apprendimento deve essere contemporaneamente un risultato e un fattore che favorisce nuovi prodotti e servizi.

L'apprendimento deve essere strettamente connesso con la condizione occupazionale in modo tale che le relazioni tra lavoro, interno ed esterno, e le esperienze diventino elementi fondamentali di riflessione nei processi di apprendimento. Questa è una condizione necessaria ma non sufficiente per un apprendimento innovativo. Per realizzare tale tipologia di apprendimento, è necessario associare l'apprendimento basato sull'esperienza a quello teorico derivante dalla conoscenza acquisita durante il corso dell'istruzione e della formazione formali. In questo modo l'apprendimento si realizza sia attraverso la teoria sia attraverso l'esperienza pratica e può evolvere dinamicamente nel contesto dell'organizzazione.

Questo concetto di apprendimento e la sua importanza per l'innovazione di prodotto o di servizio significano che l'aumento della competenza e la formazione professionale diventano di centrale importanza nel sistema di collocamento. L'aumento della competenza e la formazione professionale devono diventare due facce della stessa medaglia all'interno dell'organizzazione come sistema di apprendimento e devono essere complementari alle strategie di produzione. In altre parole, l'aumento della competenza e la formazione professionale devono costituire la base del sistema di collocamento, devono essere legate all'organizzazione e, infine, devono essere in stretta relazione con le strategie di innovazione dell'azienda. Sebbene le organizzazioni come sistemi di apprendimento creino posti di lavoro per le persone maggiormente istruite e sebbene i profili del personale stiano cambiando a favore di lavoratori più istruiti, questo fenomeno riguarda soprattutto un certo tipo di qualifiche formali e, in particolare, la capacità di assorbire la conoscenza all'interno delle aziende.

È importante la funzione del sistema di collocamento per stabilire una relazione tra reclutamento, aumento di competenza e formazione all'interno di un contesto di innovazione aziendale.

Analizzeremo questo sistema di collocamento che pone attenzione sull'aumento della competenza e sulla formazione professionale. Prendere in considerazione l'aumento della competenza implica un'attenzione particolare all'uso attivo delle potenzialità presenti nell'organizzazione e alla gestione dei relativi principi. Accanto alla situazione lavorativa e alle relazioni esterne, ciò che sostiene il dispiegamento delle potenzialità caratterizzanti l'aumento della competenza è la relazione reciproca tra lavoratori e la adeguata gestione delle loro potenzialità. All'interno di questo contesto, gli strumenti operativi per lo sviluppo della competenza sono legati alla modalità con la quale l'organizzazione gestisce e utilizza attivamente e deliberatamente i processi di lavoro come strumenti per aumentare le esperienze dei lavoratori, le loro competenze, ecc. Per esaminare gli strumenti predisposti e associati al processo di sviluppo di competenza all'interno delle aziende, considereremo innanzi tutto le condizioni empiriche attraverso le quali si sviluppa competenza all'interno delle aziende.

Tabella 10 – Strumenti di sviluppo continuo delle competenze dei lavoratori 1995 e 2000 (percentuale verticale).

	1		2		3		4		5		6	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Grande (importanza)	44,9	64,8	24,4	20,1	6,2	6,6	13,6	21,8	25,6	20,8	12,9	9,6
Media	44,7	28,9	46,7	50,3	25,6	24,1	37,7	38,3	33,0	36,1	32,6	42,0
Poca	3,3	1,2	17,8	15,3	24,2	23,5	13,9	14,0	11,1	15,6	25,2	24,9
Nessuna	1,8	2,6	5,3	8,2	28,1	33,5	15,8	17,6	18,9	16,8	19,1	16,9
Non so	5,3	2,6	5,7	6,2	16,0	12,4	9,0	8,4	11,5	10,8	10,2	6,6

1. Per raggiungere gli obiettivi di lavoro.
2. Per dare tempo da dedicare alla direzione/agli altri lavoratori.
3. Per programmare la rotazione del lavoro.
4. Per organizzare il lavoro in gruppi.
5. Per promuovere la cooperazione e la collaborazione tra le divisioni e i gruppi.
6. Per corsi/moduli formativi.

La tabella 10 mostra comparativamente, per le ricerche del 1995 e del 2000, l'importanza delle diverse condizioni o dei diversi strumenti usati per indirizzare, nella maniera migliore, gli sforzi funzionali a supportare lo sviluppo continuo delle competenze dei lavoratori. È valutato come fattore molto importante, da un numero considerevole e crescente di aziende, il raggiungimento di obiettivi lavorativi che rappresentano insieme il primo strumento considerato. Questo è il segnale di una consapevolezza relativa alle potenzialità insite nella capacità di organizzare il processo di lavoro in modo tale che l'apprendimento diventi parte degli obiettivi (aziendali) da raggiungere. Lo strumento successivo concerne la priorità di apprendere alcune nozioni di base relative al rapporto reciproco tra lavoratori e dirigenza. Risparmiare è molto importante in quasi un quarto delle aziende nel 1995 e un quinto delle aziende nel 2000. Una rotazione lavorativa pianificata e un'organizzazione del gruppo (di lavoro) sono indicatori di apprendimento all'interno di un insieme di pratiche ⁽⁷⁾.

L'organizzazione del gruppo (di lavoro) gioca un ruolo sempre più importante nello sviluppo della competenza. La cooperazione e le relazioni tra le divisioni e tra i gruppi, dall'altro lato, giocano un ruolo sempre meno importante. Nel 1995 più di un quarto delle aziende lo considerava un fattore importante, solo un quinto nel 2000. I corsi e i programmi formativi hanno anch'essi un ruolo meno importante. Generalmente, sembra che ci sia un incremento degli strumenti informali e delle pratiche di orientamento e una diminuzione nell'uso deliberato di strumenti inter-soggettivi.

Tale situazione rende rilevante l'analisi dello sviluppo della competenza attraverso l'uso di strumenti variegati, applicati nelle aziende più o meno contemporaneamente. Per realizzare questo tipo di analisi è stato costruito un indice aggiun-

⁽⁷⁾ Vedi J. LAVE, E. WENGER, *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

tivo per il 1995 e il 2000. In particolare, ogni strumento è associato ad un indice pari a uno quando l'azienda ha attribuito "grande" importanza ad esso. In base ai valori associati ad ogni indice, le aziende sono state raggruppate in base all'uso di due o più strumenti nel 1995 e/o nel 2000. Un gruppo pari al 17 per cento delle aziende ha attribuito grande importanza a due o più strumenti sia nel 1995 sia nel 2000. Un altro gruppo più grande di aziende, di quasi due quinti, attribuisce grande importanza a due o più strumenti o nel 1995 o nel 2000. Un terzo gruppo, pari al 43 per cento delle aziende, non attribuisce grande importanza a due o più strumenti per lo sviluppo della competenza o nel 1995 o nel 2000. Il primo gruppo di aziende, che ha menzionato due o tre strumenti nel 1995 e nel 2000, ha una politica di sviluppo delle competenze consapevole e continua.

Ciò potrebbe promuovere l'apprendimento nelle aziende e avere un effetto sulla propensione all'innovazione. Se questo è vero viene accertato nella regressione logistica di seguito.

Tabella 11 – Regressione logistica di sviluppo di competenza relativa all'innovazione P/S 2000 (rapporto numerico, intervallo di sicurezza, stime, chi-sq e valore-P).

<i>Variabili</i>	<i>Effetto</i>	<i>Inferiore al 95%</i>	<i>Superiore al 95%</i>	<i>Stima</i>	<i>Chi-sq</i>	<i>Valore-P</i>
Dev. 1 vs. 3	4,6	2,7	7,7	0,88	28,3	<0,0001
Dev. 2 vs. 3	1,5	1,0	2,2	-0,24	3,5	0,0600

I risultati contenuti nel modello mostrano che il gruppo di aziende che menziona due o più strumenti come elementi di grande importanza per lo sviluppo continuo di competenze, sia nel 1995 sia nel 2000 (1), ha una possibilità di diventare un sistema innovatore di prodotto o di servizio in modo maggiormente significativo, di 4,6 volte superiore rispetto al gruppo di aziende con uno sviluppo della competenza non consapevole o non continuo (3). Le aziende che hanno menzionato due o più strumenti, alternativamente nel 1995 o nel 2000 (2), hanno una possibilità più bassa e meno significativa.

Questo significa che lo sviluppo continuo della competenza con due o più strumenti mette in relazione la diffusione dell'apprendimento organizzativo con l'innovazione di prodotto. Le strutture dell'apprendimento organizzativo sono anche strettamente legate all'uso di due o più strumenti. La probabilità di avere un'organizzazione come sistema di apprendimento sviluppato e continuo in entrambi i periodi, o in uno dei due periodi, è molto alta per il gruppo di aziende che hanno avuto uno sviluppo continuo delle competenze, sia nel 1995 sia nel 2000. Solo il 7 per cento delle aziende di questo gruppo che privilegia lo sviluppo continuo della competenza, non ha sviluppato un sistema di apprendimento, mentre la maggiore parte di esse ha sviluppato un sistema di apprendimento in entrambi i periodi. Tra le aziende con un consapevole sviluppo della competenza, in uno dei due differenti periodi, un quinto non ha sviluppato un sistema di apprendimento e la percentuale delle aziende con strutture di apprendimento continuo si restringe a due quinti. Ancora, la relazione tra sviluppo della competenza e sistema di apprendimento è ovvia. Questo significa anche che, tra il gruppo di aziende senza uno sviluppo consapevole dell'apprendimento, solo un quinto ha sviluppato un sistema di apprendimento in entrambi i periodi, mentre un terzo ha

sviluppato un sistema di apprendimento in uno dei due periodi.

L'analisi ha mostrato che lo sviluppo continuo della competenza gioca un ruolo particolare, specialmente nelle aziende con sistemi di apprendimento e ha effetti significativi sull'innovazione di prodotto e di servizio.

In un contesto di apprendimento, lo sviluppo della competenza si realizza attraverso la combinazione della conoscenza teorica e di quella contestuale, basata anche sull'esperienza. Quest'ultima dipende infatti dalla conoscenza teorica per essere adeguata ad una prospettiva di apprendimento innovativo. L'apprendimento contestuale e basato sull'esperienza incoraggia lo sviluppo di competenze costitutive dell'azienda.

Una nuova conoscenza teorica e metodologica è spesso di importanza decisiva se l'azienda ha bisogno di sviluppare nuovi prodotti o servizi. Per raggiungere tale obiettivo, la strategia di "reclutare" la nuova conoscenza deve essere arricchita da un approccio mirato, realizzato attraverso uno sforzo per coniugare uno sviluppo interno della competenza con corsi e moduli formativi interni ed esterni.

Per esaminare l'utilizzo di questo tipo di formazione professionale formale, abbiamo chiesto alle aziende quanti dei loro lavoratori hanno partecipato a corsi o a moduli formativi interni o esterni, innanzi tutto durante il 1993-1995 e poi durante il 1998-2000.

Nell'ultima analisi, sono stati osservati specificatamente gruppi di lavoratori.

Tabella 12 – Formazione professionale 1993-1995 e 1998-2000 (percentuale orizzontale).

	50-100%	0-49%
1993-1995: tutti i lavoratori	38,2	61,8
1998-2000: più specializzati	38,8	61,2
1998-2000: lavoratori qualificati	41,4	58,6
1998-2000: lavoratori non qualificati	33,8	66,2

In riferimento al periodo 1993-1995, quasi due quinti delle aziende hanno risposto che una percentuale compresa tra il 50 per cento e il 100 per cento del totale dei lavoratori ha partecipato a corsi o a moduli formativi interni o esterni. Per il periodo 1998-2000 la domanda è stata articolata su tre gruppi di lavoratori, ma lo schema delle risposte è in linea con le osservazioni relative al 1993-1995. È interessante notare che la maggior parte delle aziende ha incoraggiato corsi e moduli formativi per i lavoratori specializzati, riservando minori attività formative alle persone molto qualificate o non qualificate. È anche interessante notare che la differenza tra le percentuali di aziende che fanno un uso intenso della formazione professionale su vari gruppi di lavoratori è relativamente piccola nel 1998-2000. Per misurare l'incidenza dell'uso della formazione professionale per tutti i gruppi di lavoratori nelle aziende considerate, è stato costruito un indice aggiuntivo nel quale i due periodi hanno lo stesso peso e il valore minimo di 6 è assegnato alle aziende che, in entrambi i periodi e per tutti i gruppi di lavoratori, hanno una percentuale di lavoratori che partecipano a corsi o a moduli formativi interni o esterni compresa tra lo 0 e il 49 per cento. Tutte le aziende con valore sopra il 6 hanno una formazione professionale più intensa, o nel 1993-1995 o nel 1998-2000. Le

aziende con un valore superiore a 9 fanno un uso intenso della formazione professionale in entrambi i periodi e per due o più gruppi di lavoratori. Questo gruppo di aziende usa la formazione professionale in maniera estesa (1).

Il gruppo con l'indice che vale più di 6 e meno di 10 è costituito dal gruppo c.d. medio nell'uso di formazione professionale (2). La tabella seguente mostra questa classificazione.

Tabella 13 – Formazione professionale per tutti i lavoratori (percentuale verticale).

	<i>Frequenza</i>	<i>Percentuale</i>
Alta incidenza di formazione professionale (1)	88	27,0
Media incidenza di formazione professionale (2)	124	38,0
Bassa incidenza di formazione professionale (3)	114	35,0

Un'alta incidenza di formazione professionale (1) significa che tutto il personale dell'azienda, o la maggior parte di esso, partecipa all'apprendimento basato sulla conoscenza. In questo caso, l'apprendimento innovativo non è dedicato ad un gruppo esclusivo di lavoratori nelle aziende. Queste condizioni necessarie all'apprendimento innovativo sono presenti in più di un quarto delle aziende, ma le aziende nelle quali alcuni gruppi di lavoratori sono destinatari di una intensa formazione professionale (2), rappresentano il gruppo più numeroso. Questo gruppo comprende il 38 per cento delle aziende. Il gruppo con una bassa incidenza di formazione professionale, in entrambi i periodi e per tutti i gruppi di lavoratori, comprende il 35 per cento delle aziende. Le condizioni sufficienti di apprendimento innovativo dipendono anche dalle nozioni teoriche e contestuali, basate sull'esperienza, legate allo sviluppo continuo di competenza. La relazione tra l'intensità della formazione professionale e lo sviluppo di competenza, elementi costitutivi dell'apprendimento innovativo, è mostrata nella tabella riportata di seguito.

Tabella 14 – Formazione professionale e sviluppo di competenza (percentuale orizzontale).

	<i>CO Dev 95+00</i>	<i>CO Dev 95/00</i>	<i>Non CO Dev.</i>
Alta incidenza di formazione professionale (1)	77,3	20,5	2,3
Media incidenza di formazione professionale (2)	55,7	32,3	12,1
Bassa incidenza di formazione professionale (3)	34,2	38,6	27,2

Nel gruppo di aziende con alta incidenza di formazione professionale (1), quasi tutte hanno mostrato una attenzione prioritaria allo sviluppo di competenza, usando due o più strumenti organizzativi o di gestione nello sviluppo continuo di competenza. Il 77 per cento ha uno sviluppo continuo della competenza in entrambi i periodi e il 21 per cento ha uno sviluppo continuo della competenza in uno dei due periodi.

Solo il 2 per cento non dà la priorità allo sviluppo della competenza. Nel gruppo

di aziende con una incidenza media della formazione professionale (2), quelle con uno sviluppo continuo della competenza, in uno dei due periodi, insieme a quelle senza sviluppo di competenza, sono in numero maggiore rispetto al gruppo precedente. In questo caso, l'apprendimento può essere più frammentato e non così invasivo come nel gruppo con alta intensità. L'ultimo gruppo con una bassa incidenza di formazione professionale (3) ha la più scarsa percentuale di sviluppo continuo delle competenze rispetto agli altri gruppi e la più alta percentuale di non sviluppo di competenza. L'analisi quindi conferma la relazione tra le due componenti dell'apprendimento innovativo.

Sono interessanti da analizzare le conseguenze delle diverse politiche di apprendimento delle aziende sui tassi di assunzione e di separazione dei loro lavoratori non qualificati. Questo studio è condotto sulla base delle tabelle 15.1 e 15.2.

Tabella 15.1 – Tassi di assunzione e di separazione per i lavoratori non qualificati in una serie di aziende dal 1990-1991 al 1993-1994 per formazione professionale 1993-1995 e/o 1998-2000.

	Posti di lavoro 1990-1991			Posti di lavoro 1991-1992			Posti di lavoro 1992-1993			Posti di lavoro 1993-1994		
	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H
FP 95+00	21,2	17,9	14	14,5	16,2	18	15,0	16,5	14	12,7	15,5	87
FP 95/00	25,7	24,8	25	26,1	25,9	17	22,2	25,1	25	20,2	22,2	50
Bassa FP	28,7	24,6	30	24,1	23,6	39	28,9	29,2	23	21,5	22,6	65
Totale	24,0	21,3	21	20,1	20,8	22	19,7	21,6	21	16,7	19,0	67

Tabella 15.2 – Tassi di assunzione e di separazione per i lavoratori non qualificati in una serie di aziende dal 1994-1995 al 1998-1999 per formazione professionale 1993-1995 e/o 1998-2000.

	Posti di lavoro 1994-1995			Posti di lavoro 1995-1996			Posti di lavoro 1996-1997			Posti di lavoro 1997-1998			Posti di lavoro 1998-1999		
	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H	Ass.	Sepa.	C/H
95+00	24,7	-	20	21,5	19,5	18	12,4	15,5	38	20,9	-	9	17,6	19,4	16
95/00	26,2	-	26	24,3	23,3	24	16,6	21,0	-	39,5	-	11	21,1	20,5	20
Bassa	29,6	-	40	30,0	26,3	26	19,4	24,5	28	27,4	-	24	26,2	23,4	28
Totale	26,0	-	26	23,9	21,9	22	15,3	19,0	67	28,8	-	13	20,5	20,5	21

Sebbene la quota dei posti di lavoro si stia riducendo, i tassi di assunzione e di separazione delle persone non qualificate sono generalmente alti. Quando gli aggiustamenti sono necessari, i lavoratori non qualificati sono spesso oggetto di trattamento di breve periodo. Nonostante questo, il tasso medio di assunzione pari a 17,8, con una deviazione standard del 4,4, e il tasso medio di separazione del 17,2, con una deviazione standard del 1,7, nelle aziende con una formazione professionale ad alta incidenza, mostrano che queste aziende hanno un *turnover* di lavoratori molto più basso rispetto agli altri gruppi che non usano in maniera così intensa la formazione professionale. Nelle aziende con una media incidenza di formazione professionale, il tasso medio di assunzione è di 25,7, con una deviazione standard di 2,1. È da 6 a 8 punti percentuali più alto rispetto al gruppo di

aziende con alta incidenza di formazione professionale, ma la media dei tassi C/H è molto vicina a 26 e 25. Le aziende con una bassa incidenza di formazione professionale hanno tassi di assunzione e di separazione leggermente più alti, sebbene siano i più alti tra i tre gruppi di aziende. Il tasso medio di assunzione è di 26,2 e il tasso di separazione è pari a 24,9. Il tasso C/H è di 34, che è il risultato di un relativamente alto *turnover* di lavoro legato ad un frequente avvicendamento tra i lavoratori.

5. Negli anni Novanta l'importanza economica dell'innovazione e dell'apprendimento è aumentata. Le implicazioni per l'occupazione e lo sviluppo della competenza sono state studiate empiricamente in questo lavoro. Questo è stato possibile abbinando due sistemi: il sistema di innovazione e il sistema di collocamento in una prospettiva di apprendimento. Le innovazioni di prodotto sono considerate espressione dei processi di apprendimento che si realizzano all'interno delle aziende; essi coinvolgono diversi gruppi funzionali e vari livelli decisionali, così come le relazioni tra i clienti delle aziende e i gli imprenditori.

Le aziende che sono innovatrici di prodotto nel decennio aumentano l'occupazione, mentre le aziende che non innovano nei due periodi determinano una perdita di posti di lavoro. Le strategie di innovazione continua sembrano determinare una più equilibrata crescita dell'occupazione e delle dinamiche lavorative.

Le nuove forme organizzative come sistemi di apprendimento sono importanti nel favorire l'innovazione di prodotto. Le dimensioni delle organizzazioni come sistemi di apprendimento sono identificate e le aziende sono classificate in base allo sviluppo di sistemi di apprendimento.

Nell'arco del decennio si osservano le dinamiche indicate di seguito.

Innanzitutto, più di un terzo delle aziende ha un sistema di apprendimento e questo significa una possibilità di innovazione di prodotto quasi sei volte superiore rispetto al gruppo di aziende senza un sistema di apprendimento. Poi, le aziende con strutture di apprendimento continuo mostrano una moderata crescita dell'occupazione e un moderato *turnover* nel periodo considerato.

Inoltre, l'analisi della domanda di qualificazioni nei vari gruppi di aziende sottolinea che i sistemi di apprendimento creano posti di lavoro maggiormente qualificati mentre il *trend* per il lavoro non qualificato diminuisce.

Infine, lo sviluppo dei profili del personale, all'interno dei sistemi di apprendimento negli anni Novanta, sembra indicare una distorsione in termini di competenza in favore di coloro che sono maggiormente qualificati, mentre le persone non qualificate perdono molti posti di lavoro.

La diminuzione di posti di lavoro per le persone non qualificate si realizza all'interno di cicli di regolazioni numeriche di breve periodo. Ciò equivale ad una doppia pressione sui lavoratori non qualificati. Nondimeno, la portata dei lavoratori non qualificati è la più bassa nelle aziende con un'alta incidenza di formazione, dove le persone non qualificate spesso partecipano ad attività formative. Ciò significa che queste aziende, come sistemi di apprendimento, cercano di aumentare i loro investimenti in risorse umane, indipendentemente dalla formazione formale.

Innovazione, occupazione e sviluppo delle competenze – Riassunto. *L'A. analizza la relazione sussistente tra innovazione, occupazione e sviluppo delle competenze attraverso un modello di indagine che muove dalla considerazione contestuale di due sistemi generalmente tenuti distinti – il sistema di innovazione tecnologica e il sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro (collocamento) – attraverso la comune prospettiva dell'apprendimento. Una prospettiva del genere favorisce un approccio innovativo ai temi in esame in quanto mira a spiegare, a livello di indagine empirica, come i processi di innovazione, di prodotto e/o di servizio possano determinare cambiamenti sul sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, incidendo spesso profondamente sul mercato del lavoro e, più in generale, sull'intero sistema economico. In particolare, l'A. evidenzia come le aziende che innovano, a livello di prodotto e/o a livello di servizio, si trovino ad influire positivamente sui livelli di occupazione, mentre le aziende che non innovano, determinando una perdita in termini di posti di lavoro, incidano negativamente non solo sui livelli occupazionali, ma anche, in generale, sul sistema economico. All'esito dell'analisi, pertanto, l'A. conclude che, a fronte del ravvisato legame tra crescita della occupazione, sviluppo economico e innovazione, l'investimento in innovazione sembra avere un effetto positivo, come fattore di equilibrio, sull'incremento della occupazione e, di conseguenza, sullo sviluppo economico complessivo.*

Innovation, Employment and Competence Development (Article in English) – Summary. *This paper examines the relation between innovation, employment and skills development by means of an analytical model that takes account of two systems that are generally considered to be separate: the system of technological innovation and the system for matching the supply and demand for labour (employment services) in a common perspective of learning. A perspective of this kind favours an analytical approach to the topics under examination, and aims to explain, also by means of an empirical study, how the processes of product and service innovation have a positive impact on employment levels, whereas companies that fail to innovate suffer a loss of employment, with a negative impact not just on the number of jobs but also in economic terms. In concluding the analysis, the author argues that, in connection with this link between employment, economic growth and innovation, investment in innovation appears to have a positive effect on employment and economic development in general.*

Istruzione e formazione: da beni di consumo a capitali di investimento

Lei Delsen

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** L'importanza teorica del capitale umano. – **3.** La crescente importanza pratica del capitale umano. – **4.** Cause del carente investimento nel capitale umano: i malfunzionamenti del mercato. – **5.** Le relazioni industriali per superare i guasti del mercato. – **6.** Gli investimenti in capitale umano nelle amministrazioni aziendali. – **7.** Gli investimenti nel capitale umano come mezzo nei *budget* governativi. – **8.** Conclusioni e riflessioni.

1. Il capitale umano è un fattore cruciale che determina la produttività di un Paese e costituisce il vero motore della crescita economica. Per i datori di lavoro rappresenta un elemento importante in grado di influenzare la loro posizione competitiva sul mercato mondiale. Per i lavoratori l'investimento nel capitale umano comporta un concreto miglioramento della loro posizione sul mercato del lavoro ed è un fattore essenziale rispetto tanto alle opportunità di guadagno quanto alle possibilità effettive di collocarsi favorevolmente sul mercato del lavoro ⁽¹⁾. La promozione dell'istruzione è inoltre associata ad altri vantaggi di natura non economica, tra cui anche un miglioramento generale delle condizioni di salute dei lavoratori. Il processo di valorizzazione del capitale umano comprende, dunque, sia l'istruzione di base sia il mantenimento degli *standard* conseguiti con la frequenza di percorsi formativi durante l'esperienza lavorativa in azienda.

Per contro, costituisce un dato di fatto ormai acquisito il livello insufficiente degli investimenti relativi allo sviluppo e promozione del capitale umano tanto a livello generale quanto a livello di singole imprese.

Nel presente contributo il problema relativo alla promozione dell'istruzione e della formazione, vale a dire, in ultima analisi, degli strumenti per favorire le opportunità di favorevole collocazione dell'individuo sul mercato del lavoro (c.d. *employability*), viene affrontato da una prospettiva di analisi teorica, prima, e da una prospettiva di pratica operativa, successivamente.

L'articolo si propone, quindi, di indagare quali siano i fattori strutturali essenziali capaci di incidere sulla ampiezza, sui livelli di partecipazione, sul contenuto e, in

* *Lei Delsen* è professore associato presso il Dipartimento di economia dell'Università di Nijmegen (Paesi Bassi).

Traduzione dall'inglese a cura di Eliana Bellezza.

⁽¹⁾ W. OK, P. TERGEIST, 'Improving workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners', in OECD *Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 10, Organisation for Economic Co-operation and Development, Parigi, 2003.

generale, sulla qualità dell'istruzione e della formazione sia generica sia specificatamente legata al contesto aziendale.

In particolare specifica attenzione sarà riservata al ruolo giocato dal sistema complessivo delle relazioni industriali, dalla pratica quotidiana adottata dalle imprese nella gestione contabile delle spese e degli investimenti, dalla quota di bilancio pubblico riservata per iniziative connesse a queste materie.

Successivamente, sono presentate alcune soluzioni pratiche da perseguire nell'ambito delle scelte che presiedono ai processi decisionali e questo al fine di promuovere una effettiva considerazione della istruzione e della formazione come veri e propri investimenti, in modo da colmare il vuoto esistente tra teoria e pratica nella gestione contabile degli investimenti e migliorare, così, la qualità stessa dei processi decisionali legati alla formazione dei lavoratori.

2. Secondo economisti come Mincer ⁽²⁾, Becker ⁽³⁾ e Schultz ⁽⁴⁾, l'espressione "capitale umano" è usata comunemente tanto nelle scienze sociali quanto nella vita quotidiana. Il capitale umano è costituito da tutte quelle competenze acquisite dai lavoratori in grado di renderli più produttivi. Il capitale umano viene acquisito, prima dell'ingresso nel mercato del lavoro, attraverso percorsi di istruzione formale (istruzione iniziale) e, dopo l'entrata nel mercato di lavoro, attraverso la formazione professionale, la pratica, i corsi di formazione e l'esperienza. Parallelamente alla definizione dei mezzi di produzione costanti, come ad esempio il capitale fisso, il capitale umano è visto come un insieme di competenze, conoscenze, esperienze o comunque come un complesso di attività che genera un flusso di reddito, quindi con capacità produttiva. In un'economia moderna la formazione impartita dopo i percorsi scolastici formali rappresenta un sesto di tutta la formazione professionale ⁽⁵⁾.

Il paradigma centrale nella teoria del capitale umano è che un lavoratore con un grado di istruzione più elevato, paragonato ad uno meno istruito, possiede maggiori capacità e quindi realizza un maggiore rendimento sul lavoro. In questa prospettiva l'essere umano non è considerato come una macchina, ma come capitale, perciò la spesa sostenuta per la sua istruzione e per la sua formazione professionale è a tutti gli effetti da considerare un tipo di investimento. Questa teoria economica sull'investimento nel capitale umano è alla base di numerose analisi economiche dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Infatti per valutare, in un contesto sociale, la quantità dell'investimento nell'istruzione e nella formazione, è necessario soppesare i relativi costi e benefici: investimento previsto (tempo e denaro, retribuzione perduta) e valore attuale dei benefici previsti (rendimento e stipendio).

Emerge *in primis* l'importanza microeconomica del capitale umano sia per la singola azienda che per il singolo lavoratore. I ritorni finanziari fungono poi da incentivo per la reiterazione della formazione professionale. La formazione pro-

⁽²⁾ J. MINCER, *Investment in human capital and personal income distribution*, in *Journal of Political Economy*, 1958, n. 66, 281-302.

⁽³⁾ G. BECKER, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research, New York, 1964.

⁽⁴⁾ T. SCHULTZ, *Investment in human capital*, in *American Economic Review*, 1961, n. 51, 1-17.

⁽⁵⁾ J. J. HECKMAN, *Policies to foster human capital*, in *Research in Economics*, 2000, n. 54, 3-56.

fessionale è il risultato di una scelta o del datore di lavoro soltanto o di questi e del lavoratore. La teoria di Becker ⁽⁶⁾ dell'investimento nel capitale umano rappresenta una teoria neoclassica di equilibrio. Presuppone infatti un mercato perfetto. Coloro che investono nel capitale umano agiscono razionalmente, non esistono esternalità e non ci sono malfunzionamenti in tale mercato. L'istruzione e la formazione iniziali sono considerate due elementi sostituibili, vale a dire che la mancanza di formazione iniziale durante i primi anni di vita può essere compensata da una successiva, durante gli anni adolescenziali. Mentre le aziende hanno maggiore interesse ad investire nella formazione professionale specifica ⁽⁷⁾, i lavoratori sono solitamente più interessati alla formazione professionale generalmente intesa. Il capitale umano, infatti, visto nella sua totalità comprende abilità spendibili in molte organizzazioni differenti, pensiamo ad esempio a un programma ampiamente usato di elaborazione di testi. Il capitale umano specifico, invece, comprende competenze professionali che risultano valorizzate esclusivamente nel contesto aziendale ove sono sviluppate, di modo che la formazione che mira ad incrementare tali competenze non costituisce per il lavoratore che ne beneficia un patrimonio spendibile in altre realtà imprenditoriali e come tale, pertanto, non incide sul livello retributivo atteso quale parametro che il lavoratore tiene in considerazione quando valuta la possibilità di cambiare la propria occupazione.

La teoria sulla gestione delle risorse umane è incentrata nella considerazione che i lavoratori con il loro sforzo, la loro dedizione e le loro qualità rappresentano non solo la chiave del successo di un'organizzazione aziendale ma anche il fattore produttivo più importante ⁽⁸⁾. La manodopera costituisce un bene organizzativo vitale ed importante. Le potenzialità devono essere sviluppate, le competenze acquisite, conservate, rinnovate e ripartite per rafforzare la competitività ed aumentare le prestazioni delle organizzazioni aziendali.

Gli investimenti nel capitale umano hanno numerosi riflessi sia sul livello di produttività, attraverso l'"effetto lavoratore" e l'"effetto d'allocazione", sia sull'incremento di rendimento, attraverso l'"effetto diffusione" e l'"effetto ricerca" ⁽⁹⁾. Il primo effetto si riferisce alla produttività marginale positiva della formazione rispetto alla produzione di un bene specifico, in altri termini i lavoratori meglio istruiti operano in modo più efficiente a parità di risorse a loro disposizione. L'"effetto d'allocazione", invece, consiste nella capacità dei lavoratori più istruiti di predisporre nel miglior modo, fra usi alternativi, i vari fattori nel processo produttivo. Non solo la scelta degli *input* quindi, ma anche la scelta degli *output* e dei processi di produzione migliora. L'effetto diffusione, ancora, dimostra che i lavoratori più istruiti sono in grado di adattarsi meglio ai cambiamenti tecnologici e sapranno introdurre le nuove tecniche di produzione nei contesti aziendali più rapidamente e con maggior successo. L'effetto ricerca, infine, con-

⁽⁶⁾ G. BECKER, *op. cit.*

⁽⁷⁾ Intesa qui come la formazione che ha ad oggetto prassi e metodi di lavoro all'interno dell'azienda (*n.d.t.*).

⁽⁸⁾ J. BRATTON, J. GOLD, *Human Resource Management: Theory and Practice*, Palgrave MacMillan, Londra, 2003.

⁽⁹⁾ F. CÖRVERS, *The Impact of Human Capital on International Competitiveness and Trade Performance of Manufacturing Sectors*, Research Centre for Education and the Labour Market (Dissertation), Maastricht, 1999.

cerne il ruolo dell'istruzione superiore come importante fattore per la promozione della ricerca e dello sviluppo. Ciò implica che il progresso tecnologico non si realizzi come elemento esogeno, ma sia determinato dagli investimenti proprio nel capitale umano. Gli ultimi due effetti suggeriscono la complementarità fra cambiamento tecnologico e capitale umano.

Oltre all'importanza microeconomica del capitale umano, deve essere considerato, inoltre, il suo valore macroeconomico. A partire dall'introduzione della teoria del capitale umano, infatti, è sorto molto interesse riguardo agli effetti dell'istruzione e della formazione sullo sviluppo economico di un Paese. Il capitale umano è un importante *input* per la ricerca e per lo sviluppo in molti modelli endogeni di crescita economica. Nella teoria endogena dello sviluppo economico, promossa da economisti quali Nelson Phelps ⁽¹⁰⁾, Romer ⁽¹¹⁾ e Lucas ⁽¹²⁾, la crescita economica di un gruppo sociale è determinata soprattutto dal volume dell'investimento (capitalizzazione) nel capitale umano (conoscenza e competenze) e nel capitale fisico (*stock* di capitali). La partecipazione al processo di produzione non solo genera nuova produzione, ma può portare anche ad invenzioni utilizzabili in futuro. Tali effetti scaturiti dall'apprendimento hanno un maggiore riflesso sulle persone istruite o più capaci. Le innovazioni tecnologiche e gli investimenti fatti nella conoscenza (istruzione e formazione professionale), nella singola azienda, hanno inoltre un effetto sulla produttività in altre aziende. Questi effetti di ricaduta verso l'esterno sono positivi, se letti in scala. La teoria endogena di sviluppo è in grado non solo di spiegare perché l'economia di un Paese tenda ad un percorso continuo di crescita, ma anche perché i tassi di crescita economica dei Paesi differiscono costantemente. La teoria endogena di sviluppo implica la possibilità, attraverso politiche economiche, di incrementare in modo definitivo la velocità dello sviluppo economico. Perciò la formazione professionale di buona qualità, i percorsi qualitativi di alta istruzione e formazione professionale e la politica educativa sono strumenti molto importanti per lo sviluppo economico e per l'occupazione futuri.

Vi è una diatriba (di natura politica) fra il concetto di creazione di conoscenza e la diffusione della stessa. La mobilità interaziendale dei lavoratori che svolgono attività intellettuali determina la diffusione della conoscenza al di sopra delle regole economiche. Tuttavia, la mobilità del lavoro implica anche che il datore non possa sempre far propri i profitti derivanti dai suoi investimenti nel capitale umano.

3. Oltre alle argomentazioni teoriche, la promozione dell'istruzione e della formazione, e perciò dell'*employability* dei lavoratori, ha anche delle forti motivazioni pratiche. Una delle differenze più importanti fra le politiche del lavoro dei principali Paesi risiede nel diverso atteggiamento assunto nei confronti del capitale umano. Nella teoria dell'equilibrio possono essere distinti due modelli di

⁽¹⁰⁾ R. NELSON, E. PHELPS, *Investment in humans, technological diffusion and economic growth*, in *American Economic Review*, 1966, n. 56, 69-75.

⁽¹¹⁾ P. ROMER, *Increasing returns and long-run growth*, in *Journal of Political Economy*, 1986, n. 94, 1002-1037.

⁽¹²⁾ R. LUCAS, *On the mechanisms of economic development*, in *Journal of Monetary Economics*, 1988, n. 22, 3-42.

equilibrio (di ordine economico): un equilibrio di bassa formazione professionale ed estrema mobilità e uno di minore mobilità professionale e più alti percorsi di formazione. Lo storno dei dipendenti da parte delle aziende può provocare un alto livello di *turn-over* nei contesti organizzativi e perciò un equilibrio economico unico con una migliore distribuzione dei posti di lavoro tra i dipendenti. Una tal economia (per esempio gli Stati Uniti) può essere meno efficiente proprio perchè il livello di formazione erogata in questo sistema è relativamente basso. Infatti la mobilità del lavoro tra le varie organizzazioni aziendali rende incapaci sia le aziende stesse sia i lavoratori di godere *in toto* dei frutti dei capitali investiti in formazione, e in particolare le aziende non riusciranno a trarne maggiori profitti e i lavoratori non riceveranno più alti stipendi. Ciò significa allora che sia i lavoratori che le aziende, non scorrendone un reale vantaggio, decideranno di diminuire i loro investimenti in capitale umano. Un'economia, invece, dove lo storno dei dipendenti e la mobilità dei lavoratori è limitata dalla tutela contro il licenziamento o dal forte ruolo dei consigli d'azienda (per esempio in Germania), potrebbe trovare il proprio equilibrio incrementando gli investimenti in formazione professionale. È teoricamente impossibile individuare quale tra i due sistemi economici aziendali sia dominante ⁽¹³⁾. Ciò è determinato dalle caratteristiche strutturali dell'economia del Paese. Non esiste infatti una struttura capitalistica migliore né esiste un sistema economico superiore agli altri. La preferenza per un sistema economico dipende dalla specifica realtà economica ⁽¹⁴⁾.

L'interesse crescente nei confronti dell'*employability* – adattabilità e utilizzabilità dei lavoratori – è da collegarsi con gli sviluppi tecnologici, organizzativi, economici e demografici della società. Nella realtà attuale in piena trasformazione, i singoli lavoratori presumono di dover pensare più responsabilmente al proprio sviluppo professionale. Una gestione attiva dei percorsi professionali orientata verso la piena occupabilità durante tutto l'arco della vita è avvertita sempre più come una necessità. L'*employability* è vista come una risposta all'incertezza sociale crescente causata dal declino del sistema di previdenza sociale, dalla flessibilizzazione interna del lavoro e dal rapporto sempre più professionale fra le aziende e il lavoratore.

L'*employability* si riferisce all'impiego durevole dei lavoratori o alla loro capacità di ottenere e conservare un'occupazione. Questo stesso concetto, inoltre, se riferito all'intero arco della vita attiva del lavoratore, implica che le aziende offrano ai loro lavoratori l'opportunità di assumersi autonomamente la responsabilità della propria carriera professionale. Le aziende devono anche investire nella formazione ed offrire più varianti e opportunità personalizzate. Come conseguenza della riduzione dei costi di comunicazione e di trasporto l'attività economica è diventata infatti più dinamica. La concorrenza crescente che deriva dalla globalizzazione dell'economia incrementa l'importanza del capitale umano come fattore competitivo. I vantaggi comparativi, che determinano la posizione

⁽¹³⁾ D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *Why do firms train? Theory and evidence*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1998, n. 113, 79-119.

⁽¹⁴⁾ L. DELSEN, E. DE JONG (eds.), *The German and Dutch Economies: Who Follows Whom?*, Physica Verlag, Heidelberg, 1998, e R.B. FREEMAN, *Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relationship Between Economic Institutions and Outcomes*, Working Paper 7556, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000.

competitiva di un Paese, sono determinati sempre più dall'investimento nel capitale umano. La conoscenza umana concreta, le competenze proprie dell'uomo, quindi, rappresentano strumenti immateriali importanti che determinano il successo competitivo di un'azienda ⁽¹⁵⁾. Dopotutto, se il capitale è completamente mobile, il livello di formazione della forza lavoro è il fattore decisivo più importante del commercio internazionale. L'invecchiamento e l'obsolescenza della forza lavoro, inoltre, implicano che un numero sempre più elevato di aziende curi il mantenimento e l'aggiornamento delle competenze dei propri lavoratori con maggiore anzianità di servizio, e lo faccia attraverso corsi di riqualificazione professionale e formazione sul lavoro di individui adulti. L'assunzione di nuove leve così come la ricerca di capitale umano giovane sarà sempre più difficile se non impossibile. La formazione continua, dopo aver seguito percorsi di istruzione di base, è necessaria inoltre per restare al passo con l'economia della conoscenza che muta rapidamente. Si spiega perchè attualmente, nel commercio e nell'industria così come a livello istituzionale, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita tramite politiche di investimento nelle persone sia un aspetto importante di politica economica.

4. A causa dei malfunzionamenti del mercato, il livello di istruzione e di formazione non riesce a raggiungere un grado ottimale, se valutato da una prospettiva sociale. La carenza di investimento nella formazione implica che i lavoratori e le imprese spendano meno di quanto giustificato dal tasso di rendimento sulla formazione. Un indice empirico che mostra il basso livello di investimento nella formazione è che i tassi di rendimento della formazione professionale superano di gran lunga i tassi di rendimento provenienti da altri investimenti ⁽¹⁶⁾. Questi malfunzionamenti del mercato si traducono, in termini economici, nel dilemma del prigioniero ⁽¹⁷⁾, nel problema del *free-riding* (nel senso di utilizzare un servizio senza contribuire ai costi) ⁽¹⁸⁾ e nel problema dell'*hold-up* ⁽¹⁹⁾.

I primi due riguardano il livello generale di istruzione nonché la formazione professionale e interessano i rapporti tra datori di lavoro.

Gli effetti positivi anche sul versante esterno derivanti dall'investimento in formazione generale determinano una diffusa riluttanza a livello di impresa nell'impegnarsi in percorsi formativi a fronte del rischio che il lavoratore, divenuto maggiormente qualificato, venga cooptato da un altro datore di lavoro, che pure non riserva altrettanta cura alla formazione professionale dei propri lavoratori, una volta terminato il percorso formativo di cui il datore di lavoro originario ha sostenuto il costo.

⁽¹⁵⁾ M. BAILY, G. BURTLESS, R. LITAN, *Growth with Equity. Economic Policymaking for the Next Century*, Brookings, Washington, 1993, e M. PORTER, *The Competitive Advantages of Nations*, MacMillan, Londra, 1990.

⁽¹⁶⁾ D. STERN, J.M.M. RITZEN, *Market Failure in Training? New Economic Analysis and Evidence on Training of Adult Employees*, Springer Verlag, Berlino, 1991.

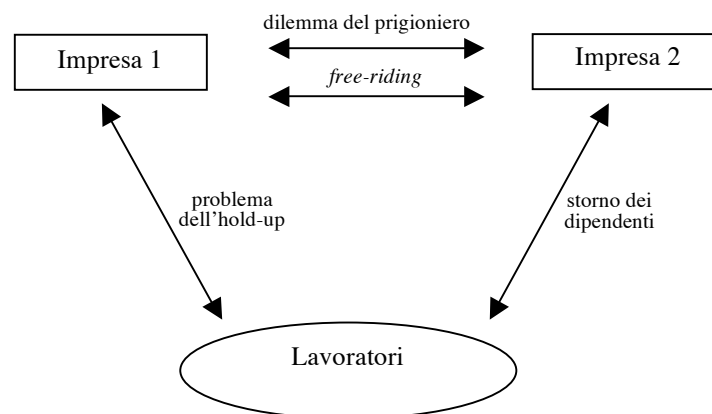
⁽¹⁷⁾ Il dilemma del prigioniero è un gioco nel quale le parti coinvolte sono svantaggiate se scelgono di seguire il loro interesse personale e sarebbe conveniente giungere ad un accordo (*n.d.t.*).

⁽¹⁸⁾ Il problema del *free riding* è un problema tipico che si pone nell'analisi dei beni pubblici e identifica chi ha incentivi a beneficiarne senza pagarne l'utilizzo (*n.d.t.*).

⁽¹⁹⁾ Cfr. fig. 1.

Per ridurre il rischio di un tale erroneo investimento, pertanto, le imprese tenderanno a non investire in formazione con la speranza di ingaggiare lavoratori già formati altrove. Sebbene i singoli datori di lavoro siano convinti dell'importanza degli investimenti nel capitale umano, l'istruzione e la formazione non si realizzano concretamente perché i datori sono vittime del dilemma del prigioniero. Non solo. Gli stessi effetti positivi esterni possono anche risolversi in problemi di *free-riding*: può infatti accadere che il soggetto concorrente strappi il "premio" derivante dall'investimento in formazione a chi ha sostenuto il costo dell'investimento e senza aver pagato il prezzo corrispondente. Cioè il singolo datore di lavoro che decida di investire nel capitale umano, mentre compie tale investimento, sta effettivamente sovvenzionando la concorrenza. Ok e Tergeist⁽²⁰⁾ concludono, infine, che non è detto che i lavoratori qualificati siano più propensi a rimanere fedeli ad un'azienda rispetto a quelli che non hanno ricevuto una adeguata formazione professionale. Questo dato si ricollega al problema della ricerca del personale e rappresenta una causa importante del mancato investimento in formazione. Il rischio per le aziende di sottrarsi reciprocamente il personale qualificato può essere ridotto anche proponendo percorsi di formazione professionale in un numero maggiore di imprese.

Figura 1 – Malfunzionamenti del mercato e investimenti nel capitale umano.



Il problema dell'*hold-up* è collegato, invece, alla rinegoziazione contrattuale. Esso concerne il capitale umano interno all'azienda ed interessa specificatamente il rapporto fra il datore di lavoro e il lavoratore all'interno di una medesima organizzazione aziendale. Inoltre la formazione professionale specifica è un investimento rischioso sia per il lavoratore che per il datore di lavoro e può diventare un'altra causa della riduzione dell'investimento in formazione. I lavoratori che hanno investito nella loro formazione specifica, infatti, potrebbero essere ingannati dal datore di lavoro che non riconosce loro la maggiorazione retributiva dopo l'investimento effettuato. La perdita del capitale umano sul quale si è investito si

⁽²⁰⁾ W. OK, P. TERGEIST, *op. cit.*

realizza quando un lavoratore abbandona o è costretto ad abbandonare l'azienda⁽²¹⁾. Gli investimenti relativi alla formazione aziendale infatti, non solo rendono il datore di lavoro vulnerabile, ma indeboliscono anche la sua posizione futura nelle trattative con i lavoratori relative alla loro retribuzione. Le trattative salariali si risolvono proprio in un problema di *hold-up*. A causa dell'incertezza riguardo le modalità di ripartizione dei profitti attesi, infatti, datore di lavoro e lavoratore congelano il loro investimento, in questo caso in formazione, perché temono che future trattative aventi ad oggetto i livelli retributivi potranno privarli di parte dei vantaggi derivanti dall'investimento e questo in connessione con la natura inevitabilmente incompleta dei contratti e degli accordi. Di conseguenza, nella formazione professionale viene investito sempre meno rispetto a quanto sarebbe socialmente desiderabile. Inoltre, formare un lavoratore non solo ha un effetto sul rendimento di quel soggetto in particolare, ma anche sul rendimento dei colleghi. Come conseguenza di questi effetti esterni, non si realizza la coincidenza tra benefici sociali e benefici privati e si verifica una ulteriore diminuzione dell'investimento in formazione.

Altri malfunzionamenti del mercato che incidono sul basso livello di investimento, sia rispetto alla formazione professionale generalmente intesa che a quella specifica, sono i vincoli di liquidità, oltre che le difficoltà di accesso al prestito per i lavoratori⁽²²⁾.

Secondo Becker⁽²³⁾ i lavoratori sostengono un costo per la propria formazione professionale specifica poiché ricevono degli stipendi più bassi rispetto a quelli che potrebbero ricevere altrove. Tuttavia, questa situazione non è la prassi. I risultati empirici mostrano esattamente l'opposto: in relazione al rendimento marginale maggiore in luogo di stipendi iniziali più bassi, e in generale comunque, i lavoratori pagano poco o nulla per la loro formazione professionale. I costi per la maggior parte della formazione professionale continua sono interamente sostenuti dalle aziende. Ciò è in disaccordo con la teoria del capitale umano⁽²⁴⁾.

Queste considerazioni implicano che per i lavoratori sia molto più remunerativa la formazione professionale generalmente intesa piuttosto che la formazione professionale specifica. Per le aziende il tasso di rendimento determinato dall'investimento in capitale umano deve necessariamente essere più basso, dato che esse sostengono tutti o la maggior parte dei costi di tale investimento. Quindi il tasso di rendimento sociale è superiore al tasso di rendimento per le imprese: in altre parole il contesto sociale si arricchisce in misura maggiore rispetto alle imprese dall'investimento in formazione professionale effettuato. Le imprese non possono tuttavia rifiutarsi di investire nella formazione professionale del lavoratore. Il mercato della formazione fallirebbe poiché ci sarebbe un livello insufficiente degli investimenti relativi allo sviluppo e alla promozione del capitale umano.

⁽²¹⁾ D. STERN, J.M.M. RITZEN, *op. cit.*

⁽²²⁾ E. LEUVEN, *The economics of private sector training: A survey of the literature*, in *Journal of Economic Surveys*, 2005, n. 19, 91-111.

⁽²³⁾ G. BECKER, *op. cit.*

⁽²⁴⁾ OECD, *Measuring what People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, OECD, Parigi, 1996, 146; OECD, *Employment Outlook*, OECD, Parigi, 2003, 246-247. D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *op. cit.* D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *Beyond Becker: Training in imperfect labour markets*, in *Economic Journal*, 1999, n. 109, fasc. 112, 142

Inoltre, il mercato da solo non può assicurare le identiche occasioni professionali per tutte le categorie di lavoratori ⁽²⁵⁾. Gli enti formativi dovrebbero essere meglio informati circa le abilità dei propri lavoratori, proponendo una difficile selezione degli utenti. Questa selezione scoraggia la risposta del mercato salariale nei confronti degli investimenti in capitale umano. I lavoratori scarsamente qualificati abbandoneranno l'ente formativo. I lavoratori migliori saranno, invece, mantenuti e formati. Il capitale umano, ovvero l'istruzione e la formazione continue, è un fattore eterogeneo e difficile da misurare ⁽²⁶⁾. In pratica la formazione professionale ha un carattere ibrido: da un lato, infatti, può essere intesa come generale o come specifica, dall'altro, riguarda un numero limitato di aziende. I mercati non riescono a fornire la formazione adeguata perché la formazione generale e quella specifica sono reciprocamente complementari e difficili da separare. Inoltre, a causa anche della trasferibilità di alcune competenze, vi è una formazione formale assai povera, malgrado la possibilità dei datori di lavoro di appropriarsi almeno parzialmente dei benefici scaturenti dalla formazione ⁽²⁷⁾.

5. Senza alcune intese istituzionali quali quelle tra i maggiori sindacati o tra le organizzazioni dei datori di lavoro, i lavoratori e le aziende non saranno, il più delle volte, in grado di decidere sul migliore investimento in formazione. Un sistema di relazioni industriali coordinate e solidaristiche costituiscono uno sprone a che le imprese intraprendano la formazione della forza lavoro, per due motivi: innanzitutto perché se il personale è maggiormente qualificato la rotazione della manodopera è minore e, in secondo luogo, perché il reperimento all'esterno di lavoratori addestrati è più costoso per l'azienda.

La possibilità di riconoscere una riduzione salariale ai lavoratori in formazione è uno stimolo per le aziende ad accrescere le competenze della propria forza lavoro ⁽²⁸⁾, poiché ciò consente loro di appropriarsi della differenza fra il rendimento marginale dei lavoratori qualificati e lo stipendio; l'aumento salariale invece diminuisce il guadagno determinato dalla formazione di cui può appropriarsi l'azienda e perciò scoraggia l'investimento nella formazione stessa. Una compressione salariale potrebbe essere determinata da un minimo salariale stabilito o dalla contrattazione sindacale sui salari. E potrebbe essere inserita, a parere di Becker, direttamente nel contratto individuale di lavoro. I profitti crescenti, dovuti ai mercati del lavoro imperfetti (struttura compressa dello stipendio) implicano che l'offerta di formazione da parte delle aziende sia superiore che nella concorrenza perfetta. La ricerca empirica comparata sul rapporto fra l'inclusione del tema della formazione nei contratti collettivi e l'attenzione ad esso rivolta dai sindacati da un lato, e i tassi di affiliazione sindacale dall'altro, forniscono risul-

⁽²⁵⁾ OECD, *Measuring what People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, cit.; W. OK, P. TERGEIST, *op. cit.*, 28.

⁽²⁶⁾ Vedi nota 23; L. BORGHANS, F. GREEN, K. MAYHEW, *Skills measurement and economic analysis: an introduction*, in *Oxford Economic Papers*, 2001, n. 53, 375-384.

⁽²⁷⁾ OECD, *Employment Outlook*, cit.

⁽²⁸⁾ D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *Why do firms train? Theory and evidence*, cit.; D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *Beyond Becker: Training in imperfect labour markets*, cit.

tati eterogenei ⁽²⁹⁾. Una ricerca promossa dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse) indica che l'incertezza di lavoro, così come percepita dai lavoratori, è significativamente più bassa nei Paesi in cui l'efficacia dei contratti è più estesa e in cui le condizioni di lavoro sono negoziate a livello centrale. Questi ultimi due dati a loro volta riflettono la capacità dei sindacati di proteggere i lavoratori dall'incertezza. I Paesi di tradizione anglosassone, nei quali la contrattazione si svolge prevalentemente a livello decentrato, mostrano un più elevato grado di incertezza occupazionale.

Ciò ha un effetto nocivo sullo sforzo dei lavoratori e dei datori di lavoro volto ad incrementare l'investimento in formazione. In un mercato del lavoro deregolato – per esempio nel Regno Unito e negli Stati Uniti – dove il livello dominante di contrattazione è quello aziendale, risulta più redditizio per i datori di lavoro reclutare personale qualificato tra i loro competitori che investire nella formazione dei propri lavoratori ⁽³⁰⁾. Di conseguenza l'istruzione e la formazione non riescono a raggiungere il livello ottimale dal punto di vista sociale.

La maggiore incertezza del lavoro percepita, il maggiore *turn-over* di forza lavoro, i minori strumenti in mano alle aziende per fidelizzare il personale e la minimizzazione dei costi della formazione spiegano perché le imprese investano sempre meno nella formazione professionale così come spiegano la limitata attenzione per la qualità della formazione specifica nel Regno Unito e negli Stati Uniti. La partecipazione degli organi aziendali di rappresentanza sindacale potrebbe aumentare l'efficienza concreta della formazione continua, riducendo l'asimmetria informativa sui costi e benefici, costruendo rapporti di fiducia e facilitando la cooperazione del lavoratore ⁽³¹⁾. Tuttavia, le decisioni relative alla formazione prese a livello decentrato riducono le opportunità di coordinamento e sviluppo delle politiche formative nazionali o settoriali. Si realizzano malfunzionamenti nel mercato del lavoro. Ciò può spiegare perché negli Stati membri dell'Ocse viene registrato un incremento nel dialogo relativo alla formazione, mentre le relazioni industriali mostrano una tendenza alla contrattazione decentrata ⁽³²⁾.

Non solo il contratto collettivo di lavoro, ma anche l'estensione obbligatoria dei contratti collettivi di lavoro così come il finanziamento collettivo della formazione in azienda potrebbero essere soluzioni sia al dilemma del "prigioniero" che al problema del *free-riding*. L'estensione legale delle disposizioni contenute nei contratti collettivi a tutti i datori di lavoro del settore evita che i datori non organizzati si accaparrino i lavoratori qualificati. Inoltre le clausole di rimborso nei contratti collettivi riducono il rischio di tale pratica. Nella teoria questa situazione ha potuto evitare sia che si investisse troppo sia che si investisse poco nella formazione specifica. Un sistema di formazione specifica, inoltre, implica che i

⁽²⁹⁾ G. BRUNELLO, M. DE PAOLA, *Market Failures and the Underprovision of Training*, Paper presentato al seminario congiunto CE-OCSE, *Human Capital and Labour Market Performance*, 8 dicembre 2004, Bruxelles (mimeo).

⁽³⁰⁾ D. SOSKICE, B. HANCKÉ, G. TRUMBULL, A. WREN, *Wage bargaining, labour markets and macro-economic performance in Germany and the Netherlands*, in L. DELSEN, E. DE JONG (eds.), *op. cit.*, 39-51; J.J. HECKMAN, *op. cit.*

⁽³¹⁾ W. OK, P. TERGEIST, *op. cit.*, 32, 41-42.

⁽³²⁾ W. OK, P. TERGEIST, *op. cit.*, 38-39.

titoli formativi vengano riconosciuti universalmente ⁽³³⁾. Una buona rete informativa è una *condicio sine qua non* perché possano essere prese decisioni efficienti riguardo l'investimento sul capitale umano. Le informazioni per le aziende e per i lavoratori circa la disponibilità, il costo e la qualità della formazione potrebbero essere fornite dalle organizzazioni e dai sindacati dei datori di lavoro. Nel momento in cui tanto le imprese quanto i lavoratori siano bene informati delle attuali richieste del mercato in ordine alle competenze professionali, gli accordi collettivi di lavoro potrebbero rappresentare un'ulteriore garanzia, quale strumento di tutela nei confronti di coloro che accedono alla formazione con riferimento al contenuto dei propri diritti (durata della formazione, risarcimento, tipo di istruzione).

I fondi monetari per la formazione collettivamente finanziata possono anche compensare le tendenze alla segmentazione sul mercato di lavoro e migliorare la distribuzione delle occasioni di formazione professionale. Occorre che gli accordi collettivi di lavoro considerino la formazione professionale non più come "bonus" ma come "diritto" del lavoratore. Ciò è particolarmente importante per i gruppi più deboli presenti sul mercato di lavoro, compresi i lavoratori meno qualificati, i lavoratori a termine e quelli più anziani. Queste categorie, infatti, hanno molte meno possibilità di intraprendere percorsi di formazione professionale. Bisognerebbe, quindi, migliorare l'accesso ai fondi monetari di formazione da parte delle piccole imprese ⁽³⁴⁾.

Dall'esperienza concreta dei Paesi dell'Ocse, è evidente che le istituzioni di consultazione ed i fondi monetari di formazione non sono stati in grado di eliminare il divario formativo fra le piccole e le grandi imprese. Non è nemmeno stato eliminato il tasso diseguale di partecipazione alla formazione specifica. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che il periodo di ammortizzazione dei costi di formazione può essere troppo breve, non solo per le aziende ma anche per il lavoratore ⁽³⁵⁾, e che i percorsi educativi seguiti nell'infanzia sono determinanti per la capacità di apprendimento in età adulta; in altre parole vi è una stretta correlazione fra istruzione e formazione professionale. Come complementari sono anche le abilità e la formazione professionali ⁽³⁶⁾.

Il problema dell'*hold-up* può essere evitato attraverso una rendita alquanto corposa, attraverso una condivisione della rendita stessa tra l'azienda ed il lavoratore e attraverso accordi impliciti che riducano l'elusione delle norme. Queste conclusioni sono il risultato di modelli teorici che si riferiscono ad individui perfettamente razionali ⁽³⁷⁾. Un'altra soluzione al problema dell'*hold-up* può consistere

⁽³³⁾ L. DELSEN, *Exit Polder Model? Socioeconomic Changes in the Netherlands*, Preager Publishers, Westport, 2002; W. OK, P. TERGEIST, *op. cit.*; OECD, *Measuring what People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, cit.

⁽³⁴⁾ Vedi nota 31.

⁽³⁵⁾ W. OK, P. TERGEIST, *op. cit.*

⁽³⁶⁾ G. BECKER, *op. cit.*; D. ACEMOGLU, J. PISCHKE, *Why do firms train? Theory and evidence*, cit.; G. BRUNELLO, M. DE PAOLA, *op. cit.*; J.J. HECKMAN, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ V. ANDERHUB, M. KÖNIGSTEIN, D. KÜBLER, *Long-term work contracts versus sequential spot markets: experimental evidence on firm-specific investment*, in *Labour Economics*, 2003, n. 10, 407-425.

nel delegare le trattative circa le modifiche della parte salariale del contratto alle organizzazioni sindacali di livello superiore⁽³⁸⁾.

In questo modo infatti, il singolo datore di lavoro ed il suo dipendente possono escludere questo problema perché da soli non sono in grado d'influenzare il risultato delle trattative sospendendo i loro investimenti specifici. Le trattative salariali sono disgiunte dalla situazione occupazionale quotidiana. L'estensione legale degli accordi collettivi di lavoro svolge un ruolo evidente: il problema dell'*hold-up* per i neo assunti è evitato determinando il loro livello di stipendio prima dell'assunzione, attraverso l'estensione obbligatoria a tutte le aziende del settore. Nella teoria, questa prassi mostra di saper evitare sia l'eccesso che il difetto di investimento nei percorsi di formazione specifica.

6. Nelle economie di mercato, i sistemi di contabilità e le relazioni finanziarie relative alle qualificazioni della forza di lavoro e la formazione, forniscono informazioni incomplete; una rete informativa migliore contribuisce alla trasparenza e alla prevedibilità e migliora l'efficienza e l'efficacia dei processi decisionali. La maggior parte delle aziende non computano nei loro bilanci le spese per la formazione specifica come capitale di investimento, ma come una spesa corrente (come il costo del riscaldamento), intendendo che, in questo caso, la spesa coincide con il costo. Senza tener conto in pratica del periodo durante il quale una azienda prevede di godere dei benefici della formazione. Si ritiene, pertanto, che la futura formazione non abbia conseguenze evidenti per il bilancio dell'impresa. Malgrado il loro carattere di investimento, i costi della formazione sono registrati completamente nel conto dei profitti e delle perdite nel periodo in cui sono sostenuti. Di conseguenza, nel breve periodo, un investimento nel capitale umano promosso dall'azienda costituisce uno svantaggio, in termini di costo, rispetto ai concorrenti. Ciò rende gli investimenti nel capitale umano estremamente più fragili e sensibili ai cicli economici rispetto agli investimenti nel capitale fisico. Un metodo fondamentale è capitalizzare i costi di formazione ed introdurre il deprezzamento in luogo dei costi di formazione come se si trattasse di un'operazione di spesa corrente.

Ciò inoltre richiede cambiamenti nelle attuali convenzioni di contabilità amministrativa e nella contabilità finanziaria. L'impresa potrebbe concepire il proprio investimento in formazione come un bene, costituito da un costo di formazione o da una serie di valutazioni attinenti alle conoscenze e alle competenze acquisite nella formazione successiva, che può essere svalutato dopo l'utilizzo della formazione stessa. Se un lavoratore, dopo esser stato formato in azienda, decidesse di abbandonare il suo posto di lavoro, il valore deprezzato di quel capitale sarebbe ammortizzato nell'attivo. Questo risultato non sarebbe necessario se venisse offerta più formazione da parte delle imprese, poiché una maggiore diffusione dei percorsi formativi potenzialmente migliorerebbe la trasparenza dei costi apparenti della formazione, consentendo di ammortizzarli durante tutto l'arco di tempo in cui l'investimento in formazione porterà dei benefici. Questi benefici di-

⁽³⁸⁾ D. SOSKICE, B. HANCKÉ, G. TRUMBULL, A. WREN, *op. cit.*; C. TEULINGS, J. HARTOG, *Corporatism or Competition? Labour Contracts, Institutions and Wage Structures in International Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

pendono dal tempo di utilità della formazione impartita, e quindi dalla svalutazione e dal tasso di obsolescenza di quella specifica formazione nel tempo. Una volta certi che i risultati degli investimenti in formazione si riflettono positivamente nel bilancio dell'impresa, vi è dunque una giustificazione trasparente per perseguire strategie amministrative incentrate nelle risorse umane al fine di preservare questi capitali dall'essere sottratti all'azienda.

Una ragione spesso menzionata per la quale il capitale umano non è inserito nell'attivo di alcun bilancio – eccezion fatta del ruolo ad esso riconosciuto dal *football club* Ajax – consiste nella considerazione che tale fattore produttivo di lavoro non è di proprietà dell'azienda. Tuttavia, inserire il capitale umano nel bilancio di un'azienda non significa paragonare i lavoratori alle macchine o al bestiame, né svalutare il personale impiegato e nemmeno reintrodurre il concetto di schiavitù come è scritto sovente nella letteratura economica. L'amministrazione contabile inoltre incontra molte difficoltà nel misurare il valore netto del capitale umano e nello stabilire il suo valore di acquisto, e nell'introdurre criteri contabili che consentano di trattare, nel bilancio aziendale, il capitale umano come se fosse un bene ⁽³⁹⁾.

Quattro condizioni devono convergere affinché il capitale umano possa essere trattato come una posta di bilancio ⁽⁴⁰⁾: il capitale umano deve essere misurabile (reddito potenziale); i frutti derivanti dagli investimenti in esso devono poter entrare nel patrimonio di chi effettua l'investimento; i relativi costi (i canoni, il prezzo) devono essere oggettivamente determinabili; deve esservi la possibilità oggettiva di pervenire a stime di valore circa le aspettative di reddito derivanti dal capitale umano sul mercato del lavoro e dei capitali.

Le prime di queste due condizioni affinché si possa ottenere un trattamento del capitale umano analogo a quello riservato al capitale fisico non sono impossibili da realizzare.

La terza condizione (relativa ai costi) e la quarta (identificabilità sul mercato) dipendono dalle prime due.

Il punto di svolta è dato dalla possibilità effettiva di quantificare il capitale umano senza considerare, per contro, la sua intrinseca natura di bene non suscettibile di materiale apprensione ⁽⁴¹⁾.

Il problema diventa allora quello di creare un mercato intertemporale per il periodo entro il quale il bene oggetto di registrazione (il capitale umano) non è suscettibile di separata alienazione.

Un risultato, questo, che può essere raggiunto partendo da una preliminare identificazione del reddito potenziale derivante dalle specifiche competenze umane che possono essere conseguite.

La prassi nell'effettuare le registrazioni e nel condurre i processi decisionali, a livello di individui, aziende ed enti pubblici, gioca così il ruolo principale nel determinare la possibilità effettiva che la terza e la quarta condizione possano essere realizzate in modo tale da poter inserire il capitale umano come un bene ogget-

⁽³⁹⁾ OECD, *Measuring what People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*, cit., 43.

⁽⁴⁰⁾ OECD, *op. ult. cit.*

⁽⁴¹⁾ OECD, *op. ult. cit.*, 46.

to di valutazione di bilancio anche per il periodo in cui rimane non suscettibile di essere separatamente alienato ⁽⁴²⁾.

Il capitale umano è come un investimento reale ed è soggetto a periodico deprezzamento. Questa svalutazione rappresenta la riduzione del valore a causa dell'obsolescenza economica come conseguenza dello sviluppo tecnologico. Il fondo monetario di svalutazione stabilito deve essere abbastanza corposo da consentire di riqualificare la conoscenza obsoleta del personale. La domanda essenziale è se le capacità economiche future possano essere tali da consentire un simile investimento. La spesa per la formazione e per l'istruzione è espressa nel periodo in cui i benefici, che provengono da essa, si realizzano. Da tale procedura l'organo amministrativo ricava un migliore riscontro dei risultati ottenuti e probabilmente le decisioni a livello aziendale riguardanti l'investimento in capitale umano miglioreranno. Ciò si collega meglio agli altri processi aziendali inerenti ai beni tangibili come le costruzioni, i macchinari ed i mezzi di trasporto computati nella contabilità annuale. In generale questi beni sono stati computati e poi svalutati, rendendo più agevole investire su beni come l'istruzione e la formazione. I benefici presenti e futuri provenienti dal capitale fisico sono comparabili tra loro ricorrendo ai tassi di sconto, mentre i costi sono misurati attraverso la svalutazione. Tuttavia, questo richiede dei cambiamenti nelle convenzioni presenti nella contabilità amministrativa e finanziaria. Il governo ha potuto stimolare questa transizione verso la svalutazione della formazione attraverso incentivi finanziari. La introduzione dei premi di investimento o delle deduzioni di imposta sugli investimenti è in tal senso rilevante al fine di stimolare gli investimenti in formazione ed istruzione di imprese e aziende.

7. Nelle finanze pubbliche non viene prestata attenzione, o comunque non abbastanza, al benessere della Nazione. Gli investimenti nel capitale fisico ed umano sono sovente sacrificati allo scopo di ridurre il *deficit* del bilancio pubblico o il debito di governo. Questa visione monistica è in parte il risultato dello schema amministrativo applicato. Molti governi usano un metodo di contabilità di cassa e non di competenza. Gli attuali bilanci e conti pubblici si riferiscono soltanto all'anno in cui si realizza la spesa, ovvero all'anno in cui essa è sostenuta concretamente. In altre parole le spese e gli introiti sono imputati al periodo in cui questi sono rispettivamente sostenuti e maturati. Lo schema finanziario è ingessato nel breve periodo e quindi non consente di valutare l'impatto di una politica finanziaria nel lungo periodo. Diversamente dalle prassi seguite nelle aziende commerciali e nelle imprese, l'intero valore dell'investimento nel capitale fisico viene inserito nel preventivo dell'anno in cui esso è stato realizzato.

Poiché i beni capitali sono costosi e gli alti costi implicano sovente delle perdite, queste spese spesso si perdono nei costi di consumo in caso di taglio dei costi. La contabilità competente è un metodo per realizzare un calcolo intertemporale e una valutazione della formazione e delle qualificazioni della forza di lavoro, oltre che politiche di investimento nel capitale umano coerenti con lo scarto temporale. Applicando il metodo contabile (rispettoso del principio di competenza) utilizzato nel settore privato in relazione al capitale fisico, l'ammontare annuale dei

⁽⁴²⁾ OECD, *op. ult. cit.*, 52.

costi è più basso. L'introduzione del conto capitale implicherà che i profitti e le perdite di un investimento vengano computati nell'anno al quale si riferiscono. Nella contabilità competente, i ricavi sono registrati una volta realizzati e i costi sono registrati nel momento in cui sono sostenuti, indipendentemente dalla data della ricevuta di cassa o del pagamento e dalla corrispondenza dei redditi realizzati con i costi sostenuti (spese) ⁽⁴³⁾. Ciò sottolinea l'opportunità della reintroduzione della distinzione fra il conto corrente ed il conto capitale (*budget* di capitale) del bilancio pubblico. Il conto corrente (*budget* attuale) contiene il reddito attuale (introiti fiscali) ed il costo corrente (costo di consumo, comprendente gli stipendi, il tasso di interesse annuale e la svalutazione annuale).

L'equilibrio del conto corrente mostra il cambiamento del capitale durante il dato anno. Il conto corrente può essere paragonato al conto dei profitti e delle perdite dell'intera impresa privata. Il conto capitale può essere paragonato, invece, al sistema dei profitti e delle perdite, in cui la svalutazione rappresenta un debito al pari della svalutazione dei beni causata da usura economica o tecnica, anche qualora questa svalutazione non richieda una spesa immediata. Il conto capitale comprende la spesa (acquisizione dei capitali investimento) ed il reddito capitale (vendita di merci capitali e di azioni), che determinano un cambiamento nella composizione del capitale. In relazione al conto corrente, il costo in linea di principio è coperto dal reddito corrente. Il governo può estinguere i prestiti a favore del conto capitale. Il pensiero di fondo è che gli investimenti statali futuri potrebbero generare reddito o essere utilizzati per la crescita sostenibile (per dighe o strade) e potrebbero quindi essere finanziati attraverso costi futuri (pagamenti di interesse o rimborsi).

L'introduzione del conto capitale garantirà agli investimenti di governo una migliore protezione contro i tagli. Vi è il rischio che, qualora siano ammessi solo prestiti a fronte di costi annotati sul conto capitale, spese di grande valenza socio-economica, non considerabili tuttavia come investimenti, possano venire comprese. Esempi, in questo senso, sono la spesa per l'istruzione e la formazione (capitale umano) e la spesa per la sicurezza sociale tesa a stimolare rapporti sociali armoniosi (capitale sociale: rapporti, norme e valori sociali). D'altra parte, i ministri potrebbero di conseguenza cercare di considerare i loro costi come investimenti per evitare i tagli. La società trarrebbe beneficio dalla stabilità dei rapporti di lavoro. Il bilancio di capitale indica che la spesa sostenuta dal governo determina spesso l'acquisizione di capitale produttivo durevole e perciò è utile al benessere sociale.

8. La prassi contabile nelle imprese e nei bilanci pubblici e le politiche di istruzione e formazione divergono in modo considerevole dalla teoria del capitale umano, dalla teoria della gestione delle risorse umane così come dalla teoria dello sviluppo endogeno. Nelle loro politiche decisionali e nei loro sistemi contabili, non solo le imprese ma anche i governi nazionali trattano la materia dell'istruzione e della formazione come se queste fossero beni di consumo (costi) e non capitali di investimento (beni). Ne consegue che i lavoratori, le aziende ed anche i governi non investono abbastanza nel capitale umano. Al fine di promuovere

⁽⁴³⁾ OECD, *op. ult. cit.*, 38.

l'*employability* dei lavoratori, sono necessari cambiamenti innanzitutto nella considerazione di cui godono l'istruzione, la formazione e la riqualificazione professionale (capitale umano) nella contabilità e nei bilanci pubblici. Inoltre le parti sociali possono svolgere un ruolo importante per sanare i malfunzionamenti del mercato e per migliorare la portata, la partecipazione, il contenuto e la qualità della formazione specifica e, di conseguenza, per accrescere la resistenza competitiva e sviluppare l'economia.

Istruzione e formazione: da beni di consumo a capitali di investimento – Riassunto. *Nel presente contributo il problema relativo alla promozione dell'istruzione e della formazione, vale a dire, in ultima analisi, degli strumenti volti ad aumentare le opportunità di una favorevole collocazione dell'individuo sul mercato del lavoro (c.d. employability), viene affrontato da una prospettiva di analisi teorica, prima, e da una prospettiva pratico-operativa, successivamente. Costituisce un dato di fatto ormai acquisito il livello insufficiente degli investimenti relativi allo sviluppo e promozione del capitale umano, tanto a livello generale quanto a livello di singole imprese. La formazione professionale rappresenta, infatti, un investimento rischioso. A causa del malfunzionamento del mercato – il dilemma del prigioniero, il free-riding, il problema dell'hold-up – i percorsi d'istruzione e di formazione professionale dei lavoratori adulti non riescono a raggiungere il livello ottimale, se visti da una prospettiva sociale. Si afferma che la cooperazione, gli accordi fra le parti sociali e l'estensione degli accordi collettivi di lavoro sono soluzioni a questi malfunzionamenti del mercato. Nelle loro politiche decisionali e nelle loro pratiche contabili, non solo le imprese private, ma anche i governi nazionali trattano l'istruzione e la formazione come beni di consumo e non come capitali di investimento. Alcune pratiche politiche hanno suggerito di trattare la materia dell'istruzione e della formazione come se fossero investimenti reali, di colmare la lacuna attuale esistente fra la teoria del capitale umano e la pratica di contabilità e di migliorare la qualità della politica decisionale relativa all'istruzione ed alla formazione.*

Education and training: from consumption goods to investment goods (Article in English) – Summary. *In this paper the promotion of education and training, i.e. workers' employability is examined in theoretical and practical terms. The author highlights the phenomenon of under-investment in general and firm-specific human capital, and argues that training is a risky investment. Due to market failures – characterized as the prisoner's dilemma, free-riding, hold up and liquidity constraints – the vocational training of adult employees fails to reach the optimal level. It is argued that cooperation and agreements between the social partners and the extension of collective labour agreements provide solutions to these market failures. In decision-making and accounting practice not only private enterprises, but also national governments treat education and training as consumption goods and not as investment goods. Some practical policy solutions are suggested to treat education and training more like real investments and to bridge the gap between human capital theory and accounting practice, and to improve the quality of decision-making relating to education and training.*

Il ruolo delle parti sociali nei sistemi di formazione professionale: un'analisi comparata

Gerhard Bosch, Jean Charest

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Il sistema duale di formazione professionale in Germania e in Danimarca. – **3.** I percorsi formativi ai tempi del declino sindacale: i casi di Stati Uniti e Canada. – **4.** Gli investimenti in capitale umano nel processo di industrializzazione della Corea del Sud. – **5.** Conclusioni.

1. All'inizio degli anni Cinquanta del secolo scorso, nei Paesi avanzati, solo una minoranza di giovani frequentava l'Università. La stragrande maggioranza di essi, in proporzioni variabili da Paese a Paese, dopo aver conseguito un'istruzione scolastica di base proseguiva il percorso formativo per ottenere una qualifica professionale, tramite programmi di apprendistato ovvero presso istituti professionali di differenti categorie.

Si tende a dimenticare che negli Stati Uniti e nel Regno Unito, per esempio, sono esistiti sistemi di formazione professionale altamente sviluppati ⁽¹⁾, che consentivano a molti giovani del ceto medio-basso di progredire verso mestieri ben retribuiti e dall'elevato prestigio sociale. Un'importante caratteristica di tali programmi di apprendistato, al di là della diretta vocazione professionalizzante, consisteva nella forte influenza che su di esso potevano esercitare i sindacati e gli imprenditori, in virtù del collegamento diretto esistente tra il percorso di studi e il lavoro. I sindacati e gli imprenditori, ciascuno per suo conto ovvero in collaborazione tra loro o con i governi, sviluppavano i programmi formativi e sovrintendevano alla loro applicazione così come, in una certa misura, all'accesso al mercato del lavoro. L'intensità del condizionamento da essi praticato concretamente dipendeva molto dalla loro struttura (ad esempio, l'aggregare i lavoratori in base al mestiere ovvero alla categoria di appartenenza) e dal potere ricoperto nei diversi mercati del lavoro.

* *Gerhard Bosch è docente di Sociologia presso l'Università di Duisburg, Essen, e Vice-Presidente dell'Institut Arbeit und Technik di Gelsenkirchen. Jean Charest è docente di Relazioni industriali presso l'Università di Montreal e presso il Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT) di Montreal.*

Traduzione dall'inglese a cura di Iacopo Senatori.

⁽¹⁾ Cfr. D. MARSDEN, *A phoenix from the ashes of apprenticeship? Vocational training in Britain*, in *International Contributions to Labour Studies*, 1995, n. 5, 96; K. THELEN, *How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, The United States, and Japan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Attualmente, in molti Paesi la formazione professionale è soggetta ad un significativo declino. Per spiegare questa circostanza possono essere individuati cinque ordini di motivi. In primo luogo, a seguito dell'inedita diffusione dell'istruzione superiore avvenuta negli ultimi decenni, oggi molte professioni sono riservate ai laureati. In secondo luogo, l'offerta di forza lavoro altamente qualificata è oggi cresciuta in misura tale da rendere economicamente svantaggioso, per le imprese, provvedere in prima persona alla formazione professionale dei dipendenti. In terzo luogo, il collegamento tra i sistemi di formazione professionale e quelli educativi è rimasto per lungo tempo inadeguato. Infatti, i primi hanno costretto gli allievi dei corsi di formazione professionale all'interno di una strada senza uscita, per il fatto di offrire loro scarse opportunità di prosecuzione degli studi, con il risultato di perdere gran parte della loro attrattiva nei confronti dei giovani. Il quarto motivo consiste nell'incapacità dei sistemi di formazione professionale di tenere il passo dei cambiamenti strutturali, ossia nell'essere rimasti confinati nel tradizionale settore industriale senza riuscire ad inserirsi in quello, in via di espansione, dei servizi. L'ultimo motivo riguarda la stretta soggezione che i programmi di apprendistato hanno sempre avuto verso il potere dei sindacati, specie nei Paesi con una consolidata tradizione di sindacalismo di mestiere. L'essere considerati come capisaldi del potere sindacale ha attirato nei loro confronti l'ostilità dei datori di lavoro e dei governi conservatori, e la loro espansione è diminuita nei luoghi (come il Regno Unito, gli Stati Uniti, l'Australia e il Canada) in cui si sono diffuse realtà imprenditoriali non sindacalizzate e si è ristretta la sfera di applicazione dei contratti collettivi.

Solo in Paesi caratterizzati da sindacati forti e da una tradizione di relazioni industriali cooperative (come la Germania, l'Austria, la Svizzera e, per taluni aspetti, la Danimarca e la Norvegia) l'istituzione di nuovi programmi di apprendistato, tanto nell'industria manifatturiera quanto nel settore dei servizi, ha avuto successo. Questi Paesi, che non hanno conosciuto un declino altrettanto forte dei propri sistemi di formazione professionale, appaiono tuttavia, in una prospettiva internazionale, come eccezioni alla regola. Ciò è tanto più vero in quanto non solo Nazioni altamente sviluppate, ma anche i Paesi emergenti e gli Stati dell'Europa centrale ed orientale hanno adottato strategie di sviluppo basate in gran parte sull'istruzione secondaria e terziaria. In molti casi, la debolezza dei sindacati e delle associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro non ha lasciato ad essi altra scelta che affidarsi a strategie gestite dagli Stati.

Le conseguenze del declino dei sistemi di formazione professionale sono ormai evidenti. In molti Paesi le imprese lamentano la scarsità di forza lavoro qualificata. Ciò di cui si avverte la mancanza, tra la crescente quantità di laureati con un bagaglio di formazione teorica e l'elevata quota di lavoratori privi di ogni genere di professionalità, è il livello intermedio in cui si collocano i lavoratori in possesso sia di conoscenze teoriche sia di competenze pratiche.

In alcune circostanze, il classico sindacalismo di mestiere è cresciuto di grado ed oggi si presenta sotto nuove forme – talvolta quelle dei sindacati di mestiere, talaltra quelle di gruppi di pressione – nell'ambito delle libere professioni, quali la medicina, l'insegnamento e l'ingegneria. Molti governi stanno realizzando tentativi di migliorare la condizione della formazione professionale. Vengono istituiti nuovi programmi di apprendistato, si incrementa la quantità di formazione

professionale impartita nei percorsi scolastici e, nei Paesi con sistemi formativi deboli, le Università stanno inserendo nella propria offerta formativa un maggior numero di corsi dal forte orientamento professionalizzante, in risposta ai fabbisogni espressi dalle imprese.

Non è chiaro se potrà verificarsi in futuro un rilancio della formazione professionale, né se questo sarà possibile a prescindere dal ruolo ricoperto dalle parti sociali. In ciò consiste la questione che si intende analizzare in questo lavoro. L'ipotesi di partenza è che le soluzioni generaliste sviluppatesi negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso non siano in grado di adattarsi nel modo opportuno alle attuali circostanze.

L'analisi è basata sui primi risultati di un progetto di ricerca promosso dalla Fondazione Alexander von Humboldt e dal Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail che ha confrontato tra loro i sistemi formativi in Germania, Danimarca, Francia, Stati Uniti, Canada, Australia, Marocco, Corea del Sud e Messico. Nel presente contributo verranno esaminate solo le evoluzioni registratesi in alcuni dei suddetti Paesi. Si prenderà le mosse, nel paragrafo seguente, dall'analisi di due Paesi dotati di moderni sistemi di apprendistato (Germania e Danimarca). Nel terzo paragrafo si volgerà l'attenzione al contesto anglosassone. Il quarto paragrafo verrà dedicato alle Nazioni industrializzate emergenti, in particolare alla Corea del Sud.

2. Tra quanti escono dai percorsi dell'istruzione scolastica, in Danimarca circa un terzo si inserisce nel sistema di formazione professionale di tipo duale. In Germania, quasi due terzi optano per un qualche tipo di formazione professionale; di questi, tre quarti si collocano all'interno del sistema duale, e un quarto in corsi realizzati presso le istituzioni scolastiche.

Tra i sistemi di formazione professionale dei due Paesi esistono vaste similitudini e alcune significative differenze. In entrambi i Paesi, il sistema ruota intorno al concetto di mestiere. L'obiettivo finale del percorso formativo consiste nell'acquisizione di competenze spendibili in un settore professionale delimitato in senso ampio, mediante la frequenza a corsi di durata variabile da tre a quattro anni. Il percorso formativo non viene ripartito in moduli, poiché ciò ne limiterebbe la spendibilità professionale e il riconoscimento da parte del mercato del lavoro. L'ammissione ai corsi è condizionata alla stipulazione di un contratto di formazione con un'impresa. Questo schema prevede una combinazione tra l'acquisizione di competenze sul luogo di lavoro e lo studio teorico compiuto presso le istituzioni scolastiche.

In ambedue i Paesi, il sistema duale si è mantenuto al passo dei cambiamenti strutturali, grazie alla definizione di nuove qualifiche nel settore dei servizi e alla modernizzazione dei profili professionali tradizionali, realizzata per mezzo dell'accorpamento tra mestieri altamente qualificati e simili tra loro. Ad esempio, in Germania 45 qualifiche nel settore metalmeccanico sono state ridotte a 16 nel 1987, e successivamente, nel 2005, ulteriormente condensate per formare 5 profili di base.

Anche i metodi di insegnamento, negli ultimi anni, hanno subito mutamenti considerevoli in risposta alle modifiche intervenute nell'organizzazione del lavoro

(²). In passato, le forme di organizzazione del lavoro erano basate su una divisione del lavoro di tipo funzionale e gerarchico, rispecchiandosi in *curricula* formativi incentrati sul singolo allievo. Nella moderna organizzazione, invece, i diversi profili operano su scala decentrata, attraverso il coordinamento e il lavoro di squadra. Il modello formativo oggi prevalente è dunque focalizzato su processi di apprendimento e piani di lavoro condotti in gruppo, il che permette agli allievi di acquisire la necessaria attitudine al lavoro di squadra, consentendo altresì di anticipare alla fase iniziale del percorso formativo lo sviluppo delle competenze occorrenti nel prosieguo della vita lavorativa.

In entrambi i Paesi, alla formazione iniziale si affianca l'opportunità di proseguire nell'addestramento per i profili di tecnico ed operaio specializzato, o per l'equivalente nel settore dei servizi. In Germania, ad esempio, il 12 per cento di quanti ottengono una qualifica di base nell'ambito del sistema duale prendono poi parte a corsi di formazione avanzati.

Il fattore decisivo per l'istituzione ed il mantenimento di uno stretto legame tra il sistema formativo e il mercato del lavoro è costituito dalla presenza delle parti sociali. Sia in Germania, sia in Danimarca, i datori di lavoro e le organizzazioni sindacali collaborano, con il sostegno del governo, alla definizione delle qualifiche professionali da formare nei corsi di base ed avanzati. Ciò facilita il riconoscimento delle certificazioni delle qualifiche acquisite, sia per il mercato del lavoro che per la determinazione dei trattamenti retributivi. Le posizioni manageriali intermedie sono in genere ricoperte da lavoratori che hanno conseguito un diploma di formazione avanzata.

Benché sussistano divergenze di opinione tra le parti sociali intorno ai contenuti dei corsi formativi, al trattamento economico degli allievi e ad altri temi, non vi è alcuna correlazione tra la formazione e la funzione sindacale di controllo del mercato del lavoro o di definizione dei profili professionali. Questo impedisce che essa divenga il teatro di conflitti tra le parti sociali in ordine a principi fondamentali.

Le similitudini tra i due Paesi riguardano anche i problemi che vi possono essere osservati. Il favore verso la formazione professionale è venuto meno in conseguenza dello sviluppo dell'istruzione avanzata, e questo è avvenuto in misura più ampia in Danimarca piuttosto che in Germania, in ragione della maggior quota di giovani iscritti all'Università. In conseguenza di ciò, nel sistema formativo duale finiscono per confluire, in prevalenza, i ragazzi meno dotati sul piano accademico. In entrambi i Paesi si stanno compiendo tentativi di accrescere l'attrattiva del sistema duale e di agevolare la transizione verso i percorsi di istruzione avanzata. Inoltre, è diminuito l'interesse delle imprese a erogare formazione, a causa della crescente pressione competitiva cui esse sono sottoposte e del corto respiro della loro progettualità. Tale declino è stato più netto in Germania che in Danimarca – nonostante il più elevato livello di partenza – principalmente in ragione della scarsa crescita seguita al crollo dell'economia della Germania Est.

(²) Cfr. G. BOSCH, *The dual system of vocational training in Germany: is it still a model?*, in D.G. TREMBLAY, P. DORAY (a cura di), *Vers de nouveaux modes de formation professionnelle? Rôle des acteurs et des collaborations*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, Québec, 2000, 91.

Al di là dei suddetti tratti comuni, tra i due Paesi in esame sussistono anche sensibili differenze. La politica di istruzione e formazione danese possiede una natura più marcatamente socialdemocratica rispetto a quella tedesca. In Danimarca, la distinzione tra formazione professionale e istruzione scolastica, così come quella tra le varie tipologie di istituzioni educative e formative secondarie, è stata sempre considerata una fonte di disuguaglianza sociale. Di conseguenza, i socialdemocratici danesi avevano previsto di integrare la formazione professionale all'interno del sistema generale di istruzione, ispirandosi al modello svedese. Tuttavia, il progetto non ha avuto attuazione in quanto, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, il Partito Socialdemocratico è stato affiancato al governo dal Partito Liberale, portatore dell'idea che la formazione professionale dovesse essere strettamente collegata alla realtà economica.

In Germania, d'altro canto, il sistema di istruzione basato sulla suddivisione in tre indirizzi rigidamente separati è rimasto in vigore fino ad oggi. I socialdemocratici tedeschi, come gli omologhi danesi e svedesi, avevano manifestato la volontà di introdurre scuole unificate su scala nazionale, senza però riuscire a dare seguito al programma. Vero è che agli allievi delle istituzioni secondarie di più basso livello (*Hauptschule* e *Realschule*) è stata attribuita l'opportunità di trasferirsi alle scuole di livello più elevato ed ottenere il relativo diploma (*Abitur*). Nella prassi, tuttavia, questo tipo di mobilità è rimasta un'ipotesi eccezionale.

La natura fortemente elitaria del sistema di istruzione tedesco e la lentezza della crescita del settore terziario hanno fatto sì che il numero degli iscritti all'Università sia rimasto limitato. Peraltro, il sistema duale ha sempre offerto accesso ad impieghi stabili e relativamente ben pagati, anche ai livelli manageriali intermedi, il che oggi lo rende interessante anche agli occhi di quanti abbandonano l'istruzione scolastica dopo aver conseguito il diploma di scuola secondaria.

Possono essere individuate altre quattro differenze significative tra i due Paesi in esame. In primo luogo, la riduzione quantitativa delle qualifiche professionali è stata di gran lunga più cospicua in Danimarca che non in Germania. Qui esistono 365 differenti qualifiche, mentre in Danimarca il numero si attesta ad 85. Il dato ha a che vedere con le modalità di organizzazione dei gruppi di interesse danesi e con le dimensioni dello Stato. Con una popolazione di soli 5 milioni di abitanti, la Danimarca non è in grado, per molte qualifiche, di offrire adeguati corsi di formazione professionale su scala nazionale. In Germania, ove la popolazione ammonta a 84 milioni, i singoli gruppi professionali sono ben organizzati sul versante imprenditoriale (ad esempio, nel settore dell'artigianato) e quindi hanno il potere di ostacolare gli accorpamenti delle qualifiche.

In secondo luogo, in Danimarca la formazione professionale ha un contenuto teorico più sostanzioso. Tutti gli allievi, prima di iniziare il programma formativo vero e proprio, devono seguire un corso di istruzione di base, la cui durata varia in relazione al fabbisogno individuale, fino ad un periodo massimo di un anno. La terza differenza consiste nel grado di influenza esercitata dai sindacati, sensibilmente maggiore in Danimarca. Essi, assieme ai datori di lavoro, siedono nei consigli di amministrazione delle scuole professionali locali e godono del potere decisionale sulla nomina del direttore. In Germania, invece, gli istituti professionali sono gestiti dal governo, mentre i datori di lavoro esercitano un controllo sull'attuazione dei programmi formativi per mezzo delle Camere di Commercio.

Da ultimo, in Danimarca non ha causato conflitti di rilievo l'introduzione di un sistema combinato di sovvenzioni e prelievi fiscali finalizzato a contrastare le pratiche abusive e la concorrenza sleale nel campo della formazione. Tutti gli imprenditori devono versare una somma ad uno dei fondi gestiti dalle parti sociali, e coloro che erogano formazione ricevono un indennizzo per le retribuzioni corrisposte agli allievi nei due giorni alla settimana che essi trascorrono presso l'istituzione formativa. In Germania, la coalizione rosso-verde era riuscita a far approvare dal Parlamento una legge che avrebbe introdotto un sistema simile. Tuttavia, il governo non ha poi osato dare attuazione al provvedimento, sotto la minaccia di una opposizione di principio da parte dei datori di lavoro.

3. Negli anni Cinquanta del secolo scorso, negli Stati Uniti e in Canada operavano sistemi di apprendistato ben sviluppati, la cui regolazione veniva in prevalenza concordata tra i sindacati e i datori di lavoro attraverso la contrattazione collettiva. In alcuni settori, ad esempio in quello edile, erano stati pattuiti sistemi di contribuzione fiscale finalizzati al finanziamento della formazione teorica degli apprendisti ⁽³⁾.

L'età media degli apprendisti in entrambi i Paesi è più elevata che in Germania e in Danimarca. La maggior parte di essi non inizia un apprendistato appena terminata la scuola, ma dopo aver compiuto i vent'anni e avendo già maturato alcuni anni di esperienza nel mercato del lavoro. La formazione in apprendistato non è mai stata collegata in modo stretto e formalizzato con il sistema di istruzione scolastica e il ruolo ricoperto dallo Stato in tale contesto ha sempre avuto un carattere marginale, limitato nella maggior parte dei casi all'erogazione in appalto dei servizi formativi esterni a favore degli istituti di istruzione terziaria di primo livello. Pertanto, la formazione degli apprendisti è sempre stata condizionata dalla contrattazione collettiva o, in assenza di questa, dalla mera disponibilità dei datori di lavoro. Di conseguenza, il numero degli apprendisti è calato contestualmente al declino dei tassi di sindacalizzazione e al restringimento del campo di applicazione soggettivo dei contratti collettivi, mentre i sindacati di mestiere si sono attardati su vertenze relative ai criteri distintivi tra le qualifiche, i quali hanno rappresentato una barriera all'introduzione di nuove forme organizzative basate sul lavoro di squadra e sulla distribuzione flessibile delle mansioni. Nelle due economie di mercato liberali in esame ⁽⁴⁾, a causa di un sistema di relazioni industriali fortemente decentrato, nessuna organizzazione sindacale o associazione di imprenditori è stata in grado di occuparsi efficacemente del problema della formazione professionale e, d'altro canto, si è avvertita la mancanza di uno Stato interventista che contribuisse ad accorpate in un sistema nazionale il quadro frammentato dei percorsi formativi, al fine di rivitalizzare un sistema fortemente antiquato.

Negli Stati Uniti, oggi, il numero di persone impegnate in programmi di apprendistato ammonta in media a circa 500 mila. In Canada, solo 20 mila individui

⁽³⁾ Cfr. P. PHILIPS, *Dual worlds: the two growth paths in US construction*, in G. BOSCH, P. PHILIPS (a cura di), *Building chaos: an international comparison of deregulation in the construction industry*, Routledge, Londra, 2003, 161.

⁽⁴⁾ Cfr. P. HALL, D. SOSKICE, *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, New York, 2001.

all'anno ottengono la certificazione di una qualifica professionale a seguito del completamento di un programma di apprendistato. Tale cifra è rimasta immutata dagli anni Novanta del secolo scorso, ad onta del fabbisogno espresso dal mercato del lavoro. In effetti, il sistema canadese di apprendistato, con l'eccezione del settore edile, è scarsamente sviluppato e non ha conosciuto alcun reale rinnovamento. Il Governo canadese si è posto come obiettivo per il periodo 2002-2012 di portare il numero degli apprendisti che concludono con successo un programma formativo al doppio di quello attuale, il che costituirebbe peraltro una cifra ancora alquanto esigua.

L'apprendistato tradizionale ha ormai definitivamente cessato di rappresentare una componente di rilievo della formazione professionale di base, tanto negli Stati Uniti quanto in Canada. È possibile che molte imprese abbiano risposto al declino dell'apprendistato con l'incremento dell'erogazione diretta di formazione ai propri dipendenti, spesso realizzata con la collaborazione degli istituti di istruzione terziaria di primo livello e altre istituzioni formative. Tuttavia, non è facile offrire un quadro chiaro di tali interazioni e della qualità della formazione che ne deriva, in ragione della mancanza di standard comunemente riconosciuti. Nel 1994, il Congresso degli Stati Uniti aveva istituito un Consiglio nazionale che avrebbe dovuto definire gli standard nazionali delle qualifiche, ispirandosi a sistemi europei come quello duale vigente in Germania e al sistema inglese delle qualifiche professionali nazionali (*National Vocational Qualifications*, NVQ). Il Consiglio ha mancato il proprio obiettivo, a causa, tra l'altro, della debolezza delle rappresentanze nazionali dei datori di lavoro. Infatti, il sistema delle imprese ha fatto mancare il proprio sostegno collettivo all'attività del Consiglio, e solo alcuni datori di lavoro, individualmente, hanno fornito qualche tipo di collaborazione.

Il governo canadese, di fronte all'incombenza di gravi deficit formativi nei mestieri più qualificati, ha attuato numerose iniziative rivolte ad incentivare la partecipazione ai programmi di apprendistato. Si tratta prevalentemente di mere iniziative promozionali, pochissime delle quali aventi l'obiettivo di incrementare direttamente il numero delle assunzioni in apprendistato da parte delle imprese.

Oggi, la formazione professionale di base negli Stati Uniti e in Canada è realizzata per la maggior parte nell'ambito del sistema scolastico. L'espressione "formazione professionale" (*vocational training*) designa, tradizionalmente, il processo di acquisizione delle competenze necessarie per poter svolgere lavori che richiedano una qualifica inferiore alla laurea di primo livello, mentre la formazione rivolta ai profili professionali più elevati è definita "istruzione superiore" (*professional education*). Come si vedrà più avanti, tuttavia, questa distinzione sta progressivamente sfumando. In entrambi i Paesi, la scuola secondaria unificata eroga sia formazione professionale, sia istruzione teorica. Nel 2000, negli Stati Uniti, circa il 16,2 per cento dei crediti attribuiti dagli istituti scolastici secondari riguardava materie a vocazione professionalizzante.

In Canada, la partecipazione dei giovani al sistema di formazione professionale è tuttora più bassa rispetto alla media dei Paesi dell'Ocse: solo un quarto dei giovani canadesi consegue un diploma professionale, contro il 44 per cento della media Ocse. La maggior parte dei programmi professionalizzanti degli istituti

secondari è stata di norma concepita nell'ottica di un'immediata spendibilità lavorativa, sulla base di percorsi di formazione autoconclusivi.

Attualmente, un numero crescente di diplomati presso l'indirizzo professionalizzante degli istituti di istruzione secondaria si iscrive a corsi di durata biennale o quadriennale organizzati dagli istituti pubblici di formazione terziaria, i quali rappresentano la principale istituzione formativa per le discipline a vocazione professionale. Negli Stati Uniti, circa il 45 per cento degli studenti in età universitaria è iscritto ai corsi biennali. Di essi, circa il 60 per cento frequenta corsi di formazione professionale biennali; gli altri seguono speciali programmi che li abilitano a trasferirsi nei corsi di durata quadriennale per il conseguimento di una laurea di primo livello. In passato, esisteva una netta separazione tra i due indirizzi e i titoli conseguiti presso i corsi professionali non erano riconosciuti ai fini della partecipazione ai corsi quadriennali.

Oggi esiste un generale consenso intorno al principio che tutte le persone in possesso di un diploma di istruzione secondaria debbano potersi iscrivere ad un corso universitario ("Università per tutti"). Siffatto ridimensionamento della formazione professionale produce rilevanti conseguenze dal punto di vista dei *curricula*. Essi non possono assumere una connotazione troppo specialistica, dovendo contenere anche la formazione generale sufficiente a proseguire gli studi. Inoltre, una parte del tempo dedicato alla formazione pratica viene deviata sull'istruzione teorica. La medesima situazione si registra presso i corsi biennali di istruzione terziaria, con la conseguenza di una generalizzata commistione tra la formazione accademica e quella professionalizzante.

L'istruzione impartita nei corsi di laurea di primo livello ha sempre rivestito una funzione di preparazione al lavoro e, tuttavia, il legame con il mercato era più debole rispetto, ad esempio, all'equivalente tedesco. Gli studenti che intendevano frequentare un corso universitario avanzato potevano conseguire una laurea di primo livello in lettere e filosofia o in storia e, successivamente, iscriversi ad un master in *Business Administration* ed acquisire le competenze necessarie per un mestiere specifico, come quello di ragioniere. In Germania, invece, la scelta del settore occupazionale preferito doveva essere anticipata di qualche tempo, in quanto il corso quadriennale incorporava grosso modo le lauree di primo e di secondo livello.

Con l'espansione dell'istruzione terziaria, il principio dell'"Università per tutti" è stato mano a mano sostituito da quello della "laurea di primo livello per tutti", ed è cresciuta l'offerta di corsi di laurea di primo livello per sbocchi professionali che alcuni decenni fa venivano proposti ai diplomati degli istituti secondari. Un esempio è offerto dal settore infermieristico. La formazione professionale impartita nelle Università è spesso eccessivamente teorica rispetto ai profili professionali di categoria intermedia per i quali molte persone in possesso di una laurea di primo livello vengono assunte. Per compensare tale carenza di formazione pratica, le Università offrono corsi per l'inserimento al lavoro ("trasferimento inverso"). In questo modo, viene a sfumare anche la differenza tra la formazione professionale e l'istruzione superiore. In Canada, questo processo si collega, almeno rispetto ad un quarto circa degli studenti universitari, alla presenza di associazioni professionali che condizionano l'accesso dei laureati al mercato del lavoro. Inoltre, negli ultimi anni si è verificato un incremento del numero di tiro-

cini universitari nelle discipline in cui la presenza di tali associazioni professionali è più consistente.

Le imprese sono inclini ad adattare l'organizzazione del lavoro agli standard formativi solo qualora esista un requisito legale di certificazione della qualifica, come nel caso dei medici o degli avvocati. Il requisito della certificazione tutela i lavoratori altamente qualificati per le professioni nel cui ambito operano potenti gruppi di pressione. Al di sotto di tale livello, in entrambi i Paesi il collegamento tra la formazione professionale e il lavoro si realizza secondo modalità altamente informali, secondo cui la certificazione viene utilizzata come un semplice strumento per far conoscere al datore di lavoro il livello delle competenze dei diversi candidati in lizza per l'assunzione.

Il declino della formazione in apprendistato, lo scarso legame tra la formazione professionale impartita nelle scuole e il mondo del lavoro e la mancanza di standard, la quale riduce la qualità della formazione e offusca la riconoscibilità delle qualifiche nel mercato del lavoro, sono alcune delle cause della continua contrazione della forza lavoro qualificata per i profili professionali di categoria intermedia. Tale situazione è parzialmente compensata dalla selettività delle politiche per l'immigrazione, tendenti a favorire i lavoratori qualificati, e da una organizzazione del lavoro che concentra le responsabilità ai livelli gerarchici più elevati.

4. Nel corso degli ultimi cinquant'anni, la Corea del Sud si è trasformata da società agricola arretrata ad economia tra le più moderne del mondo. L'investimento in capitale umano ha rappresentato uno dei più potenti motori di questo sviluppo. La Corea del Sud, oggi, investe circa il 7 per cento del proprio prodotto interno lordo in istruzione e formazione: un livello di spesa superato, tra le Nazioni appartenenti all'Ocse, solo dalla Danimarca ⁽⁵⁾. Più dell'80 per cento dei diplomati delle scuole superiori si iscrive all'Università e la quota di persone in possesso di un diploma di scuola superiore nella coorte di età 25-35 è una delle più elevate al mondo ⁽⁶⁾. Anche al giorno d'oggi, il sistema sudcoreano di istruzione e formazione rimane maggiormente connotato da contenuti teorici rispetto a quelli descritti in precedenza.

Il sistema di istruzione vigente è a canale unico e si articola secondo uno schema 6-3-3-4, che prevede sei anni di scuola primaria seguiti da un triennio di scuola media, un ulteriore triennio di scuola superiore e due o quattro anni presso istituzioni di livello universitario. I primi due gradi di istruzione sono obbligatori. Nel 1970 è stata raggiunta la piena scolarizzazione per il livello primario e nel 1985 lo stesso obiettivo è stato conseguito nella scuola media. Per quanto riguarda il grado successivo, oltre all'istruzione generalista impartita dalle scuole superiori è disponibile un indirizzo professionalizzante, ripartito in varie branche formative (tecnica, commerciale, agricola). Tale indirizzo è scelto in prevalenza da persone provenienti da ceti sociali svantaggiati e dal rendimento scolastico modesto.

Negli ultimi anni, la quota di iscritti agli istituti professionali è calata dal 41,2 per cento del 1997 al 29,1 per cento del 2004, a causa dello scarso apprezzamento

⁽⁵⁾ Cfr. OECD, *Education at a glance*, Parigi, 2003, 86.

⁽⁶⁾ Cfr. OECD, *op. cit.*, 154.

per questo tipo di scuola. I genitori che desiderano per i figli una carriera di successo li iscrivono agli istituti generalisti. È vero che il sistema formativo sudcoreano offre anche corsi di specializzazione tecnica post-diploma per soggetti che hanno compiuto gli studi superiori negli istituti professionali; tuttavia, in tale ambito il progresso scolastico si attesta a livelli ben inferiori rispetto a quanto avviene nell'indirizzo generalista.

All'ingresso nel mercato del lavoro, la maggior parte degli individui in possesso di un diploma professionale viene assunta per mansioni scarsamente qualificate. Tra di essi è diffusa la percezione dell'inadeguatezza della formazione ricevuta rispetto al contenuto professionale del proprio lavoro. I giovani di sesso maschile vengono impiegati in prevalenza nell'industria manifatturiera, mentre le giovani donne svolgono mansioni impiegate.

L'insufficiente grado di integrazione tra gli istituti professionali e il mercato del lavoro è probabilmente una delle ragioni dell'incremento del numero dei giovani che, una volta conseguito il diploma presso tali istituti, scelgono di continuare gli studi. Dal 1990 ad oggi, questo numero è di fatto quadruplicato, mentre il tasso di abbandono nelle scuole professionali è tendenzialmente due o tre volte superiore al dato relativo agli istituti superiori di tipo generalista e, diversamente da quest'ultimo, non ha fatto registrare negli ultimi anni alcuna diminuzione.

La strategia sudcoreana di rapida industrializzazione non poteva compiersi riservando l'istruzione e la formazione professionale esclusivamente alla nuova generazione di lavoratori. È stato necessario incentivare anche la formazione, interna alle aziende, di chi già lavorava, al fine di far fronte alle crescenti aspettative che, in ragione del progresso tecnologico, erano state addossate sui dipendenti in possesso di uno scarso bagaglio di istruzione e formazione.

Con lo sviluppo di nuovi settori produttivi ad alta densità di capitale, come l'acciaio e la chimica, il livello della formazione interna alle aziende ha rivelato la propria inadeguatezza. Pertanto, il governo ha adottato misure volte a stimolare l'assunzione di una maggiore responsabilità da parte delle stesse imprese su questo terreno. La legge sulla formazione professionale del 1976 ha introdotto un sistema di incentivazione fiscale, secondo il quale alle imprese con più di 300 dipendenti (⁷) che non ottemperassero all'obbligo di erogare formazione interna secondo le modalità fissate dal governo veniva imposto il pagamento di una somma a titolo di esazione. Dal momento che molte imprese trovano preferibile organizzare autonomamente i programmi formativi piuttosto che acquistare all'esterno servizi di formazione sui quali non possono esercitare alcun controllo, e visto l'elevato ammontare del prelievo fiscale, pari al 6 per cento, la formazione interna alle aziende ha conosciuto un considerevole aumento per effetto della legge citata. Tuttavia, allorché l'espansione dell'industria pesante ha cominciato a rallentare e il governo ha deciso di abbassare il coefficiente di prelievo, il numero dei programmi di formazione interna si è ridotto nuovamente in modo significativo. Questo ha dimostrato in quale misura la formazione erogata dalle imprese si sia sviluppata come conseguenza diretta dell'intervento governativo e

(⁷) Con una legge del 1992 la soglia è stata ridotta a 150 dipendenti.

quanto poche fossero le aziende che avevano realizzato programmi formativi per propria autonoma iniziativa⁽⁸⁾.

Negli anni Novanta del secolo scorso è stato introdotto il sistema di stabilizzazione dell'impiego, che rappresenta una combinazione tra un piano assicurativo contro la disoccupazione e un incentivo fiscale per la realizzazione di programmi formativi. Secondo le regole di funzionamento del sistema, l'ammontare del prelievo varia in rapporto alle dimensioni dell'impresa e il relativo onere è posto interamente a carico dell'impresa stessa. Esso equivale di fatto ad una tassa, poiché compete esclusivamente allo Stato, e non alle parti sociali, decidere sulla destinazione delle risorse che ne derivano.

Al sistema sono stati successivamente apportati alcuni adattamenti. Una nuova caratteristica è che oggi esso copre anche i lavoratori atipici o non regolari. Il finanziamento è indirizzato in via prioritaria a progetti di aggiornamento professionale realizzati all'interno dell'azienda e alla formazione per lavoratori disoccupati e viene erogato nella forma di contributi governativi alle imprese che realizzino programmi formativi, previa presentazione di una domanda da parte di queste ultime. Inoltre, le imprese possono ottenere prestiti a tassi agevolati per l'acquisto di attrezzature dedicate alla formazione.

Quando la disoccupazione è cresciuta a seguito della crisi asiatica, i fondi sono stati destinati per la maggior parte a favore di iniziative di formazione per i disoccupati. Oggi, essendo nuovamente calato il numero dei senza-lavoro, l'attenzione si è spostata sugli incentivi alla formazione interna alle aziende.

I tentativi di realizzare una migliore integrazione tra il mercato del lavoro e la formazione professionale, sia quella scolastica che quella finalizzata al reinserimento professionale dei disoccupati, hanno avuto, fino ad oggi, uno scarso successo. Il mercato del lavoro sudcoreano ha una struttura segmentata, in cui le forme di lavoro si distinguono tra standard e atipiche o non regolari. Le condizioni di lavoro dei soggetti appartenenti alla prima categoria si caratterizzano per durata a vita, basso rischio di licenziamento, buona sicurezza sociale, sindacalizzazione (almeno nelle maggiori imprese industriali) e scarsa mobilità interna. I programmi aziendali di formazione continua sono rivolti principalmente a questi lavoratori, ma ciò non si riflette sul loro trattamento economico. Contrariamente al Giappone, ove recentemente tra i criteri di calcolo della retribuzione si sono affiancati all'anzianità di servizio elementi correlati al rendimento, il sistema sudcoreano è rimasto basato unicamente sulla durata dell'impiego.

Quello dei lavoratori atipici e non regolari è un mercato competitivo, in cui di fatto non esistono regole che pongano vincoli alle assunzioni e ai licenziamenti. Inoltre, le retribuzioni sono determinate in funzione delle condizioni di mercato, vi è uno scarso tasso di affiliazione sindacale e molti individui sono esclusi dal sistema di sicurezza sociale. Tra i lavoratori atipici, quelli giornalieri e quelli in somministrazione vengono assunti solo per periodi molto limitati.

Il numero dei rapporti di lavoro atipici e non regolari, definiti come quelli dalla durata predeterminata e che non danno titolo all'erogazione di talune indennità, è aumentato nel periodo 1995-2002, passando dal 42 per cento degli occupati al 52

⁽⁸⁾ Cfr. B. LEE, J. KIM, *Skill development and training policies in Korea*, Korea Labour Institute, Seoul, 2004.

per cento ⁽⁹⁾. La segmentazione del mercato del lavoro, le scarse occasioni di mobilità interna per i lavoratori atipici e non regolari delle piccole e medie imprese e il sistema di calcolo della retribuzione basato sull'anzianità di servizio rappresentano per molti lavoratori un disincentivo ad investire nel proprio capitale umano ⁽¹⁰⁾.

Il Ministero del lavoro sudcoreano definisce gli standard delle qualifiche professionali e ne demanda l'attuazione ad una sua articolazione funzionale denominata Servizio per lo sviluppo delle risorse umane. Tuttavia, a causa della forte polarizzazione del mercato del lavoro, tali standard possiedono un'efficacia limitata. Le politiche dell'istruzione e della formazione ricadono in gran parte sotto la competenza del governo centrale, che persegue obiettivi di sviluppo di lungo termine e giustifica il proprio metodo statalista in ragione dei mediocri risultati ottenuti dalle iniziative di formazione intraprese autonomamente dalle aziende.

Per quanto riguarda le parti sociali, i sindacati non hanno potuto svilupparsi durante la dittatura, e anche con il passaggio al regime democratico sono rimasti organismi di livello aziendale, rappresentativi dei soli lavoratori standard, raccolti intorno a organizzazioni di secondo grado molto deboli. Anche la contrattazione collettiva ha luogo innanzitutto a livello aziendale e copre solo il nucleo della forza lavoro, composto dai dipendenti vincolati all'impresa per mezzo del collegamento tra la retribuzione e l'anzianità di servizio. Siffatta struttura di relazioni industriali rende difficile avvicinare la formazione professionale ai fabbisogni del mercato del lavoro. Inoltre, lo Stato, fino ad oggi, non ha manifestato la volontà di attribuire alle parti sociali alcuna influenza sull'amministrazione delle risorse facenti capo al sistema di assicurazione dell'impiego. L'integrazione tra il mercato del lavoro e la formazione professionale è ulteriormente ostacolata dalla sovrabbondanza di laureati, il cui tasso di disoccupazione è al momento più elevato di quello dei coetanei che hanno conseguito una qualifica professionale.

5. In apertura di questo lavoro è stato posto il quesito se, alla luce della diffusa carenza di qualifiche intermedie, possa verificarsi un rilancio della formazione professionale, e se tale rilancio sia possibile anche a prescindere dall'intervento delle parti sociali. Per rispondere al quesito è stato effettuato un confronto tra i sistemi di istruzione e formazione professionale di diversi Paesi.

Gli unici contesti nei quali sono stati osservati i segnali di un rilancio sono la Germania e la Danimarca. In questi Paesi, l'integrazione tra la formazione e il mercato del lavoro è stata ottenuta per mezzo della modernizzazione delle qualifiche professionali: un processo in cui le parti sociali, grazie alla loro struttura organizzativa centralizzata, hanno esercitato un ruolo importante. I profili professionali sono riconosciuti su scala nazionale e strettamente correlati ai criteri di calcolo delle retribuzioni, all'organizzazione del lavoro e agli avanzamenti di carriera. Nondimeno, anche in queste realtà si è oggi intensificata la competizione tra il sistema di istruzione e quello di formazione professionale. Al fine di rendere più appetibile quest'ultimo, si è tentato con sempre maggiore insistenza

⁽⁹⁾ Cfr. OECD, *op. cit.*, 135-136.

⁽¹⁰⁾ Cfr. G. BOSCH, *Thematic review on adult learning: Korea – country note*, OECD, Parigi, 2005, in www.oecd.org/dataoecd/6/14/34936685.pdf.

di istituire canali di comunicazione tra i due sistemi, rendendo possibile frequentare un corso di alta formazione anche dopo aver terminato un programma di apprendistato o di aggiornamento professionale.

La nuova stagione dell'apprendistato ha potuto prendere vita grazie al rafforzamento del ruolo delle parti sociali nel sistema di formazione professionale. A questo proposito, i sindacati rivestono maggiore importanza in Danimarca piuttosto che in Germania, per quanto i giovani danesi che seguono corsi di formazione siano solo la metà di quelli tedeschi.

Nel sistema tedesco, in cui i datori di lavoro occupano una posizione dominante, assumono un rilievo superiore l'istruzione scolastica e il collegamento diretto con la formazione aziendale interna. Peraltro, le dimensioni ridotte del territorio danese, e il fatto che quell'economia sia composta prevalentemente da piccole imprese, possono costituire alcuni dei motivi per cui in Danimarca la formazione professionale è meno specialistica e più teorica che in Germania, ove sono presenti molte imprese di grandi dimensioni e mercati del lavoro differenziati.

Né negli Stati Uniti, né in Canada, è stato posto in essere alcun tentativo di rilanciare l'apprendistato. Nei sistemi di relazioni industriali ad alto tasso di decentramento vigenti in questi Paesi, non esistono attori di livello nazionale che siano stati in grado di offrire sostegno ai sindacati di mestiere e alle associazioni datoriali di categoria affinché venga superata l'angusta prospettiva professionale e settoriale in cui spesso la loro struttura organizzativa le costringe fino a renderle immobili.

In entrambi i Paesi, la formazione professionale è basata in prevalenza sul sistema scolastico. La formazione impartita dalle scuole superiori è stata tradizionalmente funzionale alla transizione diretta nel mercato del lavoro; in seguito, le qualifiche professionali hanno assunto un carattere sempre più ambivalente, daché costituiscono titolo per l'ammissione all'istruzione terziaria. Linee di sviluppo simili possono essere osservate per quanto concerne i corsi di alta formazione di durata biennale. In tale sistema, facente perno sugli istituti scolastici, la formazione professionale ha attraversato un processo di costante scorrimento verso l'alto, fino a raggiungere il grado di diploma o di laurea di primo livello. Questa è una delle ragioni per cui la percentuale di giovani appartenenti alla coorte di età 23-34 in possesso di un diploma di istruzione terziaria è tanto più cospicua negli Stati Uniti e in Canada che non nei Paesi con solidi sistemi di apprendistato ⁽¹⁾.

Peraltro, l'integrazione tra la formazione professionale e il mercato del lavoro negli Stati Uniti e in Canada è limitata. Vero è che le qualifiche sono valutate dalle imprese alla stregua di indicatori della produttività individuale; tuttavia, attesa l'inadeguatezza degli standard relativi ai *curricula* e ai titoli professionali, non risulta chiaro se a rilevare in questo caso sia il mero possesso della qualifica ovvero i contenuti reali dei corsi di formazione frequentati.

L'impressionante sviluppo industriale verificatosi in Corea del Sud non potrebbe essere spiegato prescindendo dai grandi investimenti compiuti nell'istruzione e nella formazione professionale. In questo caso, è lo Stato ad avere svolto un ruolo cruciale.

⁽¹⁾ I dati riferiti al 2001 mostrano che tali quote sono pari al 39% negli Stati Uniti e al 50% in Canada, contro il 22% della Germania, il 28% della Danimarca e il 40% della Corea del Sud: cfr. OECD, *op. cit.*

L'attenzione maggiore è stata dedicata allo sviluppo del sistema di istruzione generalista. È vero che tale sistema comprende anche indirizzi professionalizzanti, ma questi vengono scelti soprattutto dai giovani meno dotati. In Corea del Sud, raggiungere un'istruzione quanto più possibile elevata all'interno del sistema generalista costituisce una preconditione essenziale ai fini del conseguimento di un'occupazione stabile nella prima fascia del mercato del lavoro, a buone condizioni contrattuali e ambientali di impiego. Conseguentemente, l'apprezzamento nei confronti della formazione professionale rimane basso.

Contrariamente a quanto avviene nelle economie liberali, in Corea del Sud lo Stato non cede la gestione della formazione professionale alle imprese, ma impone loro un'esazione fiscale per finanziare le attività formative. Le risorse vengono utilizzate per sostenere la politica industriale determinata dallo Stato, mentre alle parti sociali non è attribuito alcun ruolo. Le relazioni industriali si svolgono a livello decentrato, prevalentemente d'impresa. Per mezzo del prelievo fiscale, lo Stato distribuisce considerevoli risorse a programmi di formazione individuale ed aziendale. Tuttavia, l'integrazione del sistema con il mercato del lavoro è debole, in quanto le parti sociali, in questo mercato fortemente polarizzato, non contrattano i criteri per la determinazione delle retribuzioni e degli avanzamenti di carriera che si basano sulla formazione.

Poiché la comparazione svolta in questo lavoro è limitata a cinque Paesi, si impone una risposta prudente al quesito iniziale, che potrebbe essere articolata come segue:

- 1) ovunque si registrano tentativi di innalzare la qualità e attrattività della formazione professionale. Tuttavia, non in tutti i Paesi gli sforzi profusi incontrano risultati soddisfacenti: i sistemi fondati esclusivamente sul canale scolastico sono soggetti a maggiori difficoltà rispetto ai sistemi duali;
- 2) una condizione necessaria per potenziare l'attrattività della formazione professionale è l'istituzione di un legame con il mercato del lavoro, con la prospettiva di un trattamento economico adeguato e di buone opportunità di carriera. Tale legame rimane debole in mancanza di un coinvolgimento attivo delle parti sociali;
- 3) il fattore decisivo per la determinazione del grado di coinvolgimento delle parti sociali è che le dinamiche delle relazioni industriali si svolgano a livello nazionale. Infatti, è questa l'unica sede in cui sia possibile definire gli standard formativi. Il livello locale è importante per l'attuazione degli standard ma, in un mercato del lavoro aperto, non può sostituire la contrattazione nazionale;
- 4) se le parti sociali sono deboli, si rende necessario l'intervento suppletivo dello Stato. In Corea del Sud ciò è avvenuto per una deliberata strategia politica, nell'ambito di un processo di industrializzazione guidato dallo Stato; ma anche negli Stati Uniti e in Canada, Nazioni governate dall'ideologia del libero mercato, per ironia della storia, il ruolo dello Stato nelle politiche dell'istruzione e della formazione professionale è più importante di quanto non sia nei Paesi in cui le parti sociali partecipano all'amministrazione del sistema. Infatti, in mancanza di altri attori, quello pubblico si è trovato costretto ad integrare la formazione professionale nel sistema generale di istruzione.

Il ruolo delle parti sociali nei sistemi di formazione professionale: un'analisi comparata – Riassunto. *Gli AA. mettono a confronto i sistemi di istruzione e formazione professionale di cinque Paesi, individuando tre modelli fondamentali: quello tedesco e danese; quello statunitense e canadese; quello sudcoreano. L'indagine è rivolta a comprendere se in tali Paesi possa verificarsi un rilancio della formazione professionale e se tale rilancio sia possibile anche a prescindere dall'intervento delle parti sociali. I risultati indicano segnali positivi solo nei Paesi in cui vige il c.d. "sistema duale", come la Germania e la Danimarca. Secondo gli AA., ciò è dovuto all'importante ruolo che le parti sociali, grazie alla loro struttura organizzativa centralizzata, ricoprono in tali sistemi. Per contro, negli altri modelli, caratterizzati da relazioni industriali decentrate, le parti sociali non partecipano ai sistemi di istruzione e formazione, i quali stentano a svilupparsi. Negli Stati Uniti e in Canada, si assiste ad un progressivo calo di specializzazione della formazione professionale, scarsamente collegata con il tessuto produttivo; in Corea del Sud, la recente accumulazione di capitale umano è stata possibile solo per l' incisivo intervento dello Stato.*

The role of the social partners in vocational training systems: a comparative analysis (Article in English) – Summary. *This paper compares the vocational training systems of five countries, identifying three main models: the German and Danish model, the US and Canadian one and the South Korean one. The analysis aims to ascertain whether these countries have the potential to revive vocational training, and whether this revival is possible without the participation of the social partners. The results are found to be positive only in countries where a dual system is in operation, such as Germany and Denmark. In the view of the authors, this is due to the important role played by the social partners in these systems, thanks to their centralised organisational structure. In contrast in the other models, characterised by decentralised industrial relations, the social partners do not play a role in vocational education and training systems, that have difficulty in developing. In the US and Canada, there has been a decline in specialised vocational training, that lacks close links to the productive system, whereas in South Korea, the recent accumulation of human capital has been achieved only by means of the decisive intervention of the State.*

Nuove soluzioni individuate dalle parti sociali per promuovere la formazione continua

Hartmut Seifert

Sommario: **1.** Posizione del problema. – **2.** Ostacoli alla formazione continua in azienda. – **3.** Due approcci innovativi della contrattazione collettiva: la banca delle ore per la formazione. – **4.** *Segue:* modelli di ripartizione delle ore di formazione tra lavoro e tempo libero. – **5.** *Segue:* implementazione del modello della banca delle ore per la formazione. – **6.** Contrattazione collettiva in materia di crescita professionale dei lavoratori: modelli. – **7.** *Segue:* applicazioni concrete. – **8.** Conclusioni.

1. La formazione continua in Germania è priva di una regolamentazione organica, sia essa normativa o contrattuale. La questione è stata affrontata soltanto occasionalmente dalla contrattazione collettiva. Negli anni Sessanta, per esempio, le parti sociali in alcuni settori produttivi stabilirono di offrire ai lavoratori coinvolti in programmi di ristrutturazione aziendale l'opportunità di una riqualificazione professionale. Tuttavia tali esperienze rimasero confinate solo a pochi settori, coinvolgendo un numero limitato di lavoratori. I contratti individuavano ipotesi specifiche di ricorso alla formazione continua da parte delle aziende (come per esempio in caso di ristrutturazioni aziendali), ma non attribuivano ai lavoratori alcun diritto generale alla formazione continua che risultava non disciplinata in sede contrattuale. Per contro, la misura e il contenuto delle attività formative, nonché la scelta dei lavoratori che possono parteciparvi rimangono ora come allora sostanzialmente rimessi alla decisione unilaterale dell'impresa.

Tale situazione è certamente insoddisfacente. Difatti, in termini di tassi di partecipazione alla formazione continua, la Germania permane, nel confronto internazionale, in una posizione di medio-bassa classifica ⁽¹⁾. Non solo negli ultimi anni si è assistito ad una netta diminuzione delle iniziative formative nelle imprese, ma dal 1997 la quota di partecipazione dei lavoratori alle attività aziendali di formazione continua si è progressivamente ridotta ⁽²⁾. Il fatto che solo una minoranza di lavoratori sia coinvolta nelle attività aziendali di formazione continua non è di buon auspicio, in termini di capacità di innovazione e competitività, per

* Hartmut Seifert è direttore del WSI, Istituto di scienza economica e sociale della fondazione Hans Böckler.

Traduzione dal tedesco a cura di Silvia Spattini.

⁽¹⁾ Cfr. OECD, *Education at a Glance*, Paris, 2005.

⁽²⁾ Cfr. H. KUWAN, F. THEBIS, *Berichtssystem Weiterbildung IX*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn-Berlino, 2005.

una economia del futuro basata sulla conoscenza. Studi empirici hanno confermato la debolezza strutturale delle iniziative di formazione continua in azienda ⁽³⁾. Quanto minori sono le dimensioni dell'azienda, tanto inferiori saranno le possibilità per i lavoratori di beneficiare di programmi aziendali di aggiornamento delle proprie capacità e competenze professionali. Oltre tutto, l'opportunità di partecipazione alla formazione continua dipende dal livello iniziale di qualificazione professionale del lavoratore. Infatti, quanto migliori sono le loro competenze, tanto più frequenti sono le opportunità di aggiornare e ampliare le loro capacità attraverso l'offerta formativa aziendale. In ogni caso, sembra che lo slogan *l'impresa che apprende* ⁽⁴⁾ è ancora lontano dal concretizzarsi nelle realtà aziendali.

Su questo scenario, ha cominciato a muoversi negli ultimi anni la contrattazione collettiva, che, con alcune soluzioni innovative, ha cercato di penetrare il terreno inesplorato della regolamentazione della formazione continua in azienda. Possono così essere distinti due differenti tipi di approccio. Da un lato, le parti sociali, sia a livello settoriale sia a livello aziendale, si sono accordate su diversi tipi di banca delle ore per la formazione, volti ad assicurare ai lavoratori il diritto ad un numero minimo di ore di formazione continua in azienda. Dall'altro lato, per esempio nel settore metalmeccanico (sebbene solo nella importante regione del Baden-Württemberg), è stato concluso un contratto collettivo che stabilisce il diritto per i lavoratori ad un colloquio di valutazione delle competenze in una prospettiva di crescita professionale, quale punto di partenza per la progettazione di misure specifiche di formazione continua.

Entrambi gli approcci, benché sottintendano impostazioni teoriche differenti, perseguono l'obiettivo di incrementare le attività di formazione continua a livello aziendale e di ampliare la partecipazione a tali attività da parte di quei gruppi di lavoratori sino ad ora scarsamente coinvolti. Mentre la banca delle ore intende ridimensionare i vincoli temporali ed economici alla formazione, i colloqui di valutazione sono volti ad identificare i deficit di competenze per la programmazione di attività formative mirate. Le prime valutazioni empiriche suggeriscono tuttavia che entrambi gli approcci mostrano profili di criticità.

2. La responsabilità della formazione continua in Germania è suddivisa fra vari attori. Le imprese sono competenti per la formazione continua dei lavoratori all'interno dell'azienda, decidendo non solo se organizzare attività formative, ma anche stabilendo la misura e il contenuto della formazione, nonché scegliendo i lavoratori destinati a parteciparvi, senza dimenticare che ne sopportano l'onere finanziario principale. Allo stesso tempo, i lavoratori organizzano attività di formazione continua di propria iniziativa, investendo una considerevole quantità di tempo e di denaro per conservare e migliorare il loro capitale umano ⁽⁵⁾. Essi par-

⁽³⁾ BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (a cura di), *Kosten, Nutzen, Finanzierung beruflicher Weiterbildung*, Bonn, 2006.

⁽⁴⁾ Questa espressione, tradotta letteralmente dal tedesco, corrisponde al concetto inglese della *«learning organisation»*, cioè dell'azienda che è particolarmente attenta alle politiche formative e alla formazione continua e alla riqualificazione dei propri dipendenti (*n.d.t.*).

⁽⁵⁾ Cfr. U. BEICHT, E.M. KREKEL, G. WALDEN, *Berufliche Weiterbildung – Welche Kosten und welchen Nutzen haben die Teilnehmer?*, in BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (a cura di), *op. cit.*, 195-217.

tecipano, inoltre, alle ore di formazione necessarie per ragioni aziendali, delle quali circa un quarto del totale è costituito dal loro tempo libero. Bisogna peraltro aggiungere che questa quota tende ad aumentare a causa della crescente pressione rispetto alla necessità della riduzione dei costi e del contemporaneo indebolimento della posizione contrattuale dei sindacati. Attraverso un processo strisciante, le imprese tendono a trasferire una crescente porzione dei costi per la formazione continua sui lavoratori senza però farli partecipare alle decisioni inerenti tali attività formative.

La formazione continua per i lavoratori disoccupati è invece competenza dell'attore pubblico, in particolare delle politiche per il lavoro, che offrono differenti programmi di promozione della formazione. Nel corso degli ultimi due anni, tuttavia, si è assistito a una drastica riduzione delle attività di formazione continua come conseguenza delle riforme delle politiche per il lavoro ridefinite dalle Leggi Hartz. Le riflessioni successive di questo articolo si concentreranno esclusivamente sulla formazione continua nelle imprese.

La formazione continua aziendale rappresenta un ambito di azione quasi totalmente privo di regolamentazione. Anche tra le stesse imprese che offrono attività formative, solo una minoranza (29 per cento) agisce sulla base di accordi aziendali o di settore ⁽⁶⁾. Con riferimento a tale argomento, è comunque il livello contrattuale decentrato aziendale o di stabilimento che assume principale rilevanza. Per questo, la formazione continua nelle piccole e medie imprese non soltanto è molto meno diffusa, ma anche disciplinata in modo meno stringente. Si deve in ogni caso notare che la mera esistenza di una regolamentazione della formazione continua non genera automaticamente nessun diritto a tale formazione. Soltanto in una minoranza di imprese (46 per cento) in cui esiste una regolamentazione in materia, i lavoratori hanno diritto a permessi retribuiti per la formazione continua. Inoltre, i lavoratori (siano essi operai o impiegati) specializzati hanno maggiori probabilità di beneficiare di tali attività formative rispetto ai lavoratori non qualificati o semi-qualificati.

Solo una minoranza delle imprese tedesche offre regolarmente una formazione continua aziendale; nella prima metà del 2003 erano solamente poco più del 40 per cento di tutte le imprese ⁽⁷⁾. Al crescere della dimensione dell'azienda, aumenta l'impegno della stessa per la formazione continua. Durante i primi sei mesi del 2003, approssimativamente un lavoratore su quattro ha preso parte ad attività formative ⁽⁸⁾. La maggior parte delle imprese, e con esse la maggior parte dei lavoratori, rinuncia a svolgere una regolare formazione continua in azienda. Questa astinenza dall'attività formativa è dovuta a varie ragioni. Le ricerche svolte intervistando sia i responsabili delle risorse umane, sia le rappresentanze aziendali dei lavoratori (vedi tabella 1) svelano una sorprendente convergenza ⁽⁹⁾.

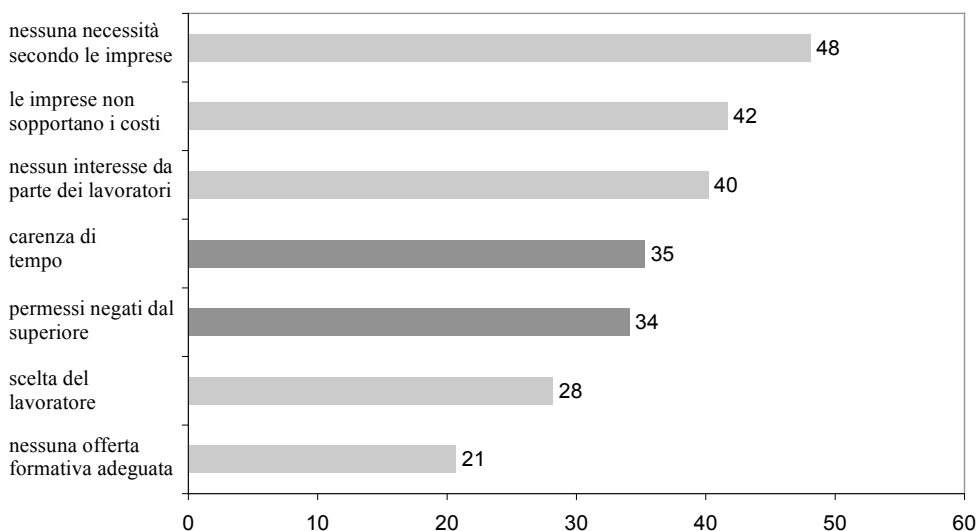
⁽⁶⁾ Cfr. R. DOBISCHAT, H. SEIFERT, *Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten*, in *WSI-Mitteilungen*, 2001, n. 54, 92-101.

⁽⁷⁾ Cfr. L. BELLMANN, U. LEBER, *Betriebliche Weiterbildung*, in *IABFORUM*, Nürnberg, 2005, n. 2, 52-55.

⁽⁸⁾ Cfr. H. KUWAN, F. THEBIS, *op. cit.*

⁽⁹⁾ Cfr. R. DOBISCHAT, H. SEIFERT, *Lernzeitkonten – Ein Ansatz zur Förderung der beruflich-betrieblichen Weiterbildung*, in *Sozialer Fortschritt*, 2005, n. 54, 266-272.

Tabella 1 – Motivi per lo svolgimento di attività di formazione continua secondo i comitati d'impresa.



Fonte: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut – Indagine dei comitati d'impresa 2002-2003.

Secondo gli intervistati, una delle principali ragioni della rinuncia alla formazione continua aziendale dipende dalla convinzione che il livello di qualificazione dei lavoratori sia adeguato e quindi non sussista la necessità di ulteriore formazione. Tuttavia, si deve notare che questa valutazione non è sempre basata su una analisi dei fabbisogni formativi dei lavoratori. Infatti, solamente una minoranza di imprese adotta in generale una strategia di crescita professionale delle risorse umane e l'analisi di questi fabbisogni dei lavoratori si rivela, soprattutto nelle piccole e medie imprese, piuttosto una eccezione. Questo rappresenta un ostacolo verso una politica strategica della formazione continua in azienda.

I vincoli finanziari e temporali sono un'ulteriore ragione chiave di questo approccio attendista verso l'erogazione di formazione. In tempi di crescita economica, le imprese hanno difficoltà a concedere ai lavoratori permessi per svolgere attività formativa, in quanto essi sono impegnati al massimo della loro capacità lavorativa. Durante i periodi di recessione, d'altra parte, è vero l'opposto. Il tempo non è più un problema quando i livelli di ordinativi sono in calo, dato che i lavoratori prestano meno lavoro straordinario e in alcuni casi sono costretti a ridurre il normale orario di lavoro ⁽¹⁰⁾. Ma allora, la formazione continua naufraga a causa dell'aggravarsi della situazione finanziaria. È evidente, quindi, come la scarsità di tempo e di denaro si manifestano spesso in modo asincrono. Sono precisamente questi i problemi affrontati dai più recenti accordi collettivi,

⁽¹⁰⁾ Cfr. H. SEIFERT, *Flexibility through working time accounts: reconciling efficiency and individual time requirements*, in FRIEDRICH EBERT FOUNDATION (a cura di), *Working time for working families: Europe and the United States*, Washington, DC, 2005.

che stabiliscono regole vincolanti a livello settoriale ovvero, almeno, a livello aziendale in materia di finanziamento e organizzazione della formazione continua aziendale.

3. L'idea della banca delle ore per la formazione collega due ambiti di intervento delle politiche aziendali: la politica sull'orario di lavoro e quella sulla formazione continua in azienda. Il modello consiste in una "banca ore" dove accumulare un credito di ore di lavoro, da poter poi utilizzare per la formazione continua ⁽¹¹⁾. La banca delle ore per la formazione rappresenta una variante dell'accumulo di diritti alla formazione, in questo caso in termini di ore di lavoro. L'aspettativa è che la banca ore per la formazione possa consentire di superare le difficoltà finanziarie e la scarsità di tempo da dedicare alla formazione continua in azienda, come successivamente si cercherà di approfondire.

Dal punto di vista dell'organizzazione del tempo, la diffusa flessibilizzazione dell'orario di lavoro offre dei presupposti favorevoli per l'introduzione della banca delle ore per la formazione. I due terzi di tutte le imprese attualmente utilizzano modelli di banca ore come uno strumento per la gestione dell'orario di lavoro ⁽¹²⁾. Questi permettono in effetti di derogare agli obblighi stabiliti da contratti settoriali o aziendali in materia di orario di lavoro giornaliero o settimanale, registrando le differenze sottoforma di ore a credito o a debito. Tra i modelli di banca ore per il momento sperimentati prevalgono sistemi in cui le ore accumulate devono essere godute come permessi dal lavoro entro una scadenza prestabilita (per esempio un anno) ⁽¹³⁾.

L'idea della banca ore per la formazione applica il principio della gestione flessibile del tempo di lavoro, ma accanto alle premesse relative alla organizzazione del tempo devono essere affrontate anche ulteriori questioni di politica di ripartizione della formazione tra lavoro e tempo libero. Infatti, per poter utilizzare le ore di lavoro accumulate per la riqualificazione e la formazione continua necessaria per ragioni aziendali e/o nell'interesse dei lavoratori, deve essere regolamentata la modalità di ripartizione del tempo tra ore di lavoro retribuite e tempo libero del lavoratore.

Nella prassi aziendale, sono state definite da accordi aziendali o di settore diverse tipologie di regolamentazione in materia di suddivisione tra impresa e lavoratori del tempo investito in formazione continua. Si possono distinguere in effetti due modelli di base: nel primo, le ore a credito possono essere usufruite solamente per le attività di formazione continua di interesse dei lavoratori ⁽¹⁴⁾, mentre nel secondo le ore possono essere utilizzate anche per la riqualificazione necessaria

⁽¹¹⁾ Cfr. A. MAUER, H. SEIFERT, *Betriebliche Beschäftigungs und Wettbewerbsbündnisse – Strategie für Krisenbetriebe oder neue regelungspolitische Normalität?*, in *WSI-Mitteilungen*, 2001, n. 54, 490-500.

⁽¹²⁾ Cfr. DEUTSCHER INDUSTRIE UND HANDELSKAMMERTAG (DIHK), *Individuell und flexibel, Wettbewerbsfaktor Arbeitszeitgestaltung*, Berlino, 2004.

⁽¹³⁾ Cfr. H. SEIFERT, *Flexibility through working time accounts: reconciling efficiency and individual time requirements*, cit.

⁽¹⁴⁾ Appartiene a questo modello la regolamentazione esistente presso la Debis, in base alla quale i lavoratori potevano accumulare annualmente fino a 5 giorni per la formazione continua. Metà di questo tempo era calcolato come orario di lavoro e metà come tempo libero del lavoratore.

per ragioni aziendali ⁽¹⁵⁾. A prescindere dal piano di ripartizione del tempo tra l'impresa e il lavoratore, i diversi modelli di banca ore per la formazione sono tutti basati sui seguenti principi comuni. Primo, la regolamentazione sulla formazione continua definita da contratti collettivi di settore ovvero da accordi aziendali stabilisce, con riferimento al loro campo di applicazione, diritti generali alla formazione continua, che assicurano a tutti i lavoratori l'accesso ad essa. Secondo, le imprese sostengono i costi diretti della formazione continua. E terzo, alcuni accordi applicano il principio della ripartizione del tempo della formazione (tra orario di lavoro e tempo libero) anche per le attività formative necessarie per ragioni aziendali.

A seguito dell'affermarsi del modello della banca ore per la formazione, i principi fondamentali della formazione professionale continua in azienda, consolidati da lungo tempo, stanno cominciando a modificarsi. Mentre le associazioni imprenditoriali continuano ad opporsi all'idea di assicurare a tutti i lavoratori il diritto alla formazione continua, i sindacati ritengono ancora che il finanziamento della formazione sia una responsabilità dei soli datori di lavoro. Conseguentemente, non è ancora stato trovato un accordo su una nuova filosofia di fondo, che guidi la definizione di una nuova organizzazione della formazione continua aziendale. Infatti, fino ad ora, sono state definite solo singole regolamentazioni. Allo stesso tempo, però, a prescindere da quanto stabilito dagli accordi aziendali o di settore, si sta completando un processo strisciante, diretto a far condividere i costi della formazione continua ai lavoratori. Una parte sempre crescente di tempo dedicato alla formazione continua viene trasferito sul tempo libero dei lavoratori. Le ore per la formazione precedentemente retribuite diventano ore non retribuite, senza che in cambio venga riconosciuto un diritto generale alla formazione professionale continua in azienda.

4. Nonostante l'uso di differenti metodologie ⁽¹⁶⁾, le ricerche sino ad ora condotte al fine di stimare il rapporto tra orario di lavoro e tempo libero nella ripartizione del tempo dedicato alla formazione continua in azienda sono giunte sorprendentemente a conclusioni concordi.

Con riferimento a tutti i settori produttivi, la quantificazione della quota di tempo libero sul totale del tempo dedicato alla formazione professionale continua in azienda è in media calcolato tra un quinto e un quarto del totale ⁽¹⁷⁾. Al crescere del grado di qualificazione del lavoratore, aumenta leggermente la quota di tem-

⁽¹⁵⁾ Un esempio del secondo modello è la regolamentazione introdotta da una società controllata dalla Volkswagen (Auto 5.000 GmbH), anch'essa basata sul principio della ripartizione del tempo. Tre ore a settimana sono accumulate per essere poi destinate sia alla formazione continua necessaria per ragioni aziendali, sia a quella intrapresa sulla base dell'interesse dei lavoratori. Le ore sono suddivise in parti uguali tra ore di lavoro retribuite e tempo libero del lavoratore.

⁽¹⁶⁾ Gli studi condotti da BÜCHEL, PANNENBERG e BEICHT *et al.* sono basati su interviste con singoli lavoratori, mentre gli studi condotti da WEIß e DOBISCHAT, SEIFERT utilizzano interviste con il *management* delle imprese e MAUER, SEIFERT si basano su interviste del comitato d'impresa.

⁽¹⁷⁾ Cfr. R. DOBISCHAT, H. SEIFERT, *Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten*, cit., 92-101; R. WEIß, *Betriebliche Weiterbildung 2001 – Ergebnisse einer IW-Erhebung*, in *IW-Trends*, 2003, n. 1, 35-44; F. BÜCHEL, M. PANNENBERG, *Berufliche Weiterbildung in West- und Ostdeutschland*, in *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 2004, n. 2, 73-126; A. MAUER, H. SEIFERT, *op. cit.*, 490-500; U. BEICHT, E.M. KREKEL, G. WALDEN, *op. cit.*, 195-217.

po libero sul totale del tempo dedicato alla formazione continua. Come indicano le ricerche compiute ⁽¹⁸⁾, la sempre più aspra concorrenza basata sui costi, unitamente alla perdita di potere contrattuale dei lavoratori a causa del persistere di elevati livelli di disoccupazione, nel futuro spingeranno le imprese a tentare di trasferire una ulteriore quota di ore dedicate alla formazione continua sul tempo libero dei lavoratori. In effetti, tale processo è già iniziato ⁽¹⁹⁾.

La questione circa il modo in cui le ore di formazione sono ripartite tra tempo di lavoro e tempo libero richiede un chiarimento non solo in conseguenza alla modificazione incontrollata della suddivisione del tempo dedicato alla formazione, ma anche in relazione ad altri fattori. Nuove forme di apprendimento come l'*e-learning* o la formazione informale acquistano sempre maggiore rilevanza ⁽²⁰⁾, consentendo di collocare le ore di formazione sia durante che fuori l'orario di lavoro. Questo comporta anche lo sfumare dei confini tra i due diversi ambiti temporali, rendendo necessaria la definizione di modelli di ripartizione delle ore di formazione. Si aggiunga inoltre la sempre maggiore difficoltà a distinguere tra la formazione necessaria per ragioni aziendali e quella svolta per interesse del lavoratore. Per esempio, competenze sociali, linguistiche o anche culturali, attualmente sempre più rilevanti, sono utili in molti contesti aziendali e con riferimento a molte attività differenti. Sull'attuazione di modelli aziendali di organizzazione temporale della formazione, hanno conseguenze rilevanti da un lato la scomparsa di un confine netto tra l'apprendimento durante o fuori l'orario di lavoro e dall'altro lo sfumarsi della suddivisione degli oneri in termini di tempo e denaro. Mentre a tipologie formali e organizzate di formazione sono connessi limitati problemi di quantificazione del tempo impiegato, nuove modalità di formazione in azienda, come per esempio la formazione informale, che in gran parte si realizza nell'ambito della normale prestazione lavorativa, rendono più difficoltoso il calcolo delle ore di lavoro da addebitare alle banche ore per la formazione.

5. I dati empirici relativi alla diffusione, all'impatto e ai problemi di implementazione del modello della banca ore per la formazione sono ancora piuttosto grossolani. Nel 2000 solo una minoranza di circa il 3 per cento di tutte le imprese della Germania occidentale utilizzava la banca ore per la formazione. Con riferimento alle imprese che svolgevano attività di formazione continua, erano circa il 10 per cento quelle che offrivano ai lavoratori l'opzione di utilizzare le ore di

⁽¹⁸⁾ Cfr. U. GRÜNEWALD, D. MORAAL, G. SCHÖNFELD, *Betriebliche Weiterbildung*, Deutschland und Europa, Bielefeld, 2003; E. ALEHNE, R. DOBISCHAT, *Betriebliche Weiterbildung benötigt veränderte Zeitreglements*, in R. DOBISCHAT, E. ALEHNE, H. SEIFERT, *Integration von Arbeit und Lernen*, Berlino, 2003, 149-182.

⁽¹⁹⁾ La lista degli esempi include gli accordi presso la Voith Heidenheim, dove le ore di formazione non sono più remunerate e hanno cessato di essere conteggiate come orario di lavoro (Heidenheimer Zeitung, 22 luglio 2004); oppure l'accordo presso MTU in Friedrichshafen, dove dalle banche ore individuali vengono scalate annualmente 14 ore per attività di qualificazione professionale (Süddeutsche Zeitung, 25 giugno 2005); oppure, ancora, la decisione di DaimlerChrysler di conteggiare le pause nel calcolo delle ore di formazione continua (Financial Times Germany, 26 luglio 2004).

⁽²⁰⁾ Cfr. M. BAETHGE, V. BAETHGE-KINSKY, R. HOLM, K. TULLIUS, *Anforderungen und Probleme beruflicher und betrieblicher Weiterbildung*, Hans Böckler Foundation, Düsseldorf, 2003, Arbeitspapier, n. 76.

lavoro accumulate a scopo formativo ⁽²¹⁾. Anche una indagine del 2002-2003 svolta dai comitati d'impresa ⁽²²⁾ è giunta a risultati simili: il 4 per cento delle imprese (con comitati d'impresa) ha istituito la semplice banca ore per la formazione, mentre in un altro 11 per cento delle imprese i lavoratori hanno la possibilità di scegliere se utilizzare le ore a credito per la formazione continua oppure per incrementare le ore di permesso.

Al momento, sistemi di banca ore per la formazione sono attuati per lo più nelle grandi imprese. D'altra parte, questo dato trova corrispondenza nel fatto che le imprese di grandi dimensioni solitamente dispongono di una gestione professionale e sistematica della formazione continua in connessione ad una strategia di sviluppo organizzativo e della gestione delle risorse umane. Nelle piccole e medie imprese, invece, si evidenziano ampie carenze nella formazione continua e i sistemi di banca ore per la formazione sono quasi completamente sconosciuti.

In generale, è possibile affermare che l'introduzione di sistemi di accredito delle ore di lavoro favoriscano l'istituzione di banche ore per la formazione, apportando in questo modo un influsso positivo sulle attività di formazione continua in azienda ⁽²³⁾. Si deve ipotizzare un effetto ulteriormente positivo nei casi in cui le banche ore consentano l'accumulo nel lungo periodo di ore di lavoro e sia espressamente previsto l'ampliamento delle possibilità di utilizzo delle ore a credito anche per la formazione continua.

Il fatto che i modelli di banca ore per la formazione abbiano prodotto fino ad ora solamente un contributo piuttosto modesto ai livelli di attività di formazione continua in azienda è senza dubbio dovuto alla loro diffusione alquanto scarsa e insieme alla limitata sperimentazione nelle imprese. Un altro fattore significativo dovrebbe inoltre essere rappresentato dal fatto che il diritto alla formazione continua basato sulla banca ore per la formazione non è collegato in modo automatico ad adeguate valutazioni dei bisogni formativi dei lavoratori. L'importanza di questo collegamento è dimostrata da un contratto collettivo nel settore tessile e abbigliamento. Nel 1997 le parti sociali hanno firmato un accordo che dà diritto ai lavoratori a cinque giorni di permessi retribuiti per la formazione professionale continua, ai quali i lavoratori possono sommare le ore a credito, accumulate nella banca ore. In aggiunta alle attività di formazione continua offerte dall'azienda, l'accordo promuove un insieme di altre misure rilevanti per la vita lavorativa e significative per la sicurezza personale sul lavoro e per la crescita professionale dei lavoratori. Il ricorso a queste opportunità rimane in ogni caso limitato al 2 per cento dei lavoratori. I costi diretti (costi per i seminari, pernottamenti, viaggi, ecc.) sono finanziati attraverso un fondo alimentato dai contributi di tutte le imprese firmatarie dell'accordo. Inoltre, al fine di contribuire a tale fondo, i lavoratori hanno rinunciato da parte loro all'aumento programmato della quattordicesima. L'amministrazione dei contributi per la formazione è gestita da una associazione creata congiuntamente dalle parti sociali firmatarie dell'accordo. Il

⁽²¹⁾ Cfr. R. DOBISCHAT, H. SEIFERT, *Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten*, cit., 99.

⁽²²⁾ Cfr. H. SEIFERT, *Weiterbildung und Arbeitszeit: Betriebsrätebefragung*, in C. FLÜTER-HOFFMANN, P. JANSSEN, H. SEIFERT, *Investive Arbeitszeitpolitik – Ansätze für eine Verbindung von Arbeitszeitpolitik und beruflicher Weiterbildung, Final Project Report*, Cologne-Düsseldorf, 2003.

⁽²³⁾ Cfr. A. MAUER, H. SEIFERT, *op. cit.*, 490-500; EXPERT COMMISSION ON FINANCING FURTHER TRAINING, *Finanzierung Lebenslangen Lernens – der Weg in die Zukunft*, Bielefeld, 2004.

sindacato IG Metal e le corrispondenti associazioni imprenditoriali hanno diritto di fare proposte sull'utilizzo di metà delle risorse disponibili.

Nonostante il contratto collettivo metta a disposizione tempo e risorse finanziarie per lo svolgimento di attività supplementari di formazione continua in azienda, tali opportunità non sono state completamente sfruttate durante i primi anni di validità del contratto. Soltanto dove esistevano una programmazione e organizzazione esterne della formazione continua, le previsioni del contratto collettivo in materia sono state di fatto attuate. È allora di fondamentale importanza riconoscere che il diritto ai permessi retribuiti per la formazione continua rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente ad incrementare i livelli della formazione stessa. In particolare in settori caratterizzati dalla prevalenza di piccole e medie imprese, come il settore del tessile e abbigliamento, mancano generalmente le competenze per comprendere i bisogni formativi dei lavoratori, sviluppare con riferimento ad essi una strategia formativa mirata e organizzare le relative misure necessarie. Altri contratti collettivi nel settore metalmeccanico si apprestano allora al tentativo di migliorare tali premesse organizzative e infrastrutturali.

6. Il contratto collettivo per la riqualificazione professionale firmato nel 2001 nel settore metalmeccanico ed elettrotecnico nella importante regione industriale del Baden-Württemberg ⁽²⁴⁾ ha adottato un approccio differente nella promozione della formazione continua in azienda. Nella primavera 2006, al sindacato IG Metal è riuscito di concludere un simile contratto collettivo anche per la regione del Nordrhein-Westfalen. A differenza degli accordi sulla banca ore per la formazione, entrambi questi contratti collettivi rinunciano al diritto generale alla formazione continua per tutti i lavoratori con la quantificazione del tempo per la formazione e il relativo finanziamento ⁽²⁵⁾. Essi, invece, assicurano ai lavoratori il diritto ad un colloquio annuale di valutazione dei fabbisogni formativi individuali, sulla base dei quali vengono successivamente definite adeguate misure di aggiornamento. Inoltre, una agenzia per la promozione della formazione professionale continua creata congiuntamente dalle parti sociali si occupa principalmente di sostenere le piccole e medie imprese nello sviluppo di strategie per la formazione continua.

La valutazione dei fabbisogni formativi si basa su una definizione ampia di qualificazione professionale. Essa include sia la riqualificazione professionale resa necessaria dalla modificazione delle mansioni, sia la formazione lungo tutto l'arco della vita allo scopo di assicurare «lo sviluppo continuo e costante delle conoscenze tecniche, metodologiche e sociali nel proprio ambito lavorativo durante tutto l'arco della vita lavorativa» ⁽²⁶⁾. Infine, la definizione di qualificazione professionale include anche misure che favoriscono lo sviluppo profes-

⁽²⁴⁾ Il fatto che simili accordi non sono stati adottati in altri settori non dovrebbe essere interpretato come base per interrogarsi sulla sua effettività. Nell'attuale clima di debolezza economica e alta disoccupazione è difficile per i sindacati fissare, non solo raggiungere, ulteriori obiettivi ambiziosi nella contrattazione collettiva.

⁽²⁵⁾ Cfr. B. HUBER, J. HOFMANN, *Der Tarifvertrag zur Qualifizierung*, in *Der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs*, in *WSI-Mitteilungen*, 2001, n. 54, 464-466.

⁽²⁶⁾ Cfr. B. HUBER, J. HOFMANN, *op. cit.*, 464-466.

sionale e intendono preparare i lavoratori a svolgere mansioni equivalenti o superiori. Il contratto collettivo analizzato riconosce, inoltre, ai lavoratori il diritto a permessi ovvero al lavoro part-time fino a tre anni per poter svolgere attività di formazione continua in base a interessi personali. In generale, si può sostenere che tale contratto collettivo rafforzi i diritti individuali dei lavoratori e definisca i fabbisogni formativi anche dal punto di vista degli stessi lavoratori e non soltanto da quello delle imprese.

7. I primi risultati relativi all'attuazione del contratto collettivo citato derivano da una indagine ⁽²⁷⁾ basata su interviste a manager e a comitati d'impresa. Attraverso il contratto collettivo è aumentata sensibilmente la consapevolezza dell'importanza della formazione continua in azienda da parte degli attori aziendali, che la considerano in modo crescente uno strumento strategico per l'impresa. Gli stessi comitati d'impresa sono maggiormente coinvolti e impegnati rispetto al passato nella realizzazione della formazione aziendale. Le principali disposizioni contrattuali in materia sono in larga misura attuate: vengono svolti i colloqui di valutazioni e la partecipazione alla formazione continua viene documentata e certificata.

Sebbene, attualmente, siano coinvolti nei colloqui di valutazione delle competenze professionali anche categorie di lavoratori precedentemente trascurate, come gli operai, l'attuazione aziendale del contratto collettivo ha solo attenuato, ma non rimosso, il fenomeno della selezione unilaterale da parte dell'impresa dei lavoratori potenzialmente beneficiari della formazione continua. I lavoratori meno qualificati continuano ad essere sotto-rappresentati nella partecipazione alle iniziative di formazione. Soltanto poche imprese, inoltre, si fanno carico di tutti i costi connessi alle attività formative. Infine, dalle interviste svolte, emerge che il contratto collettivo ha contribuito all'aumento del numero di lavoratori partecipanti alla formazione professionale, benché sia difficile quantificarlo esattamente.

8. Le parti sociali hanno iniziato a definire contrattualmente la formazione continua in azienda, un ambito fino ad oggi scarsamente regolato. Contratti aziendali e di settore stanno facendo breccia nelle posizioni fino ad ora difese dalle associazioni imprenditoriali che hanno tradizionalmente resistito al riconoscimento della formazione continua come diritto generale. Dall'altro lato, i sindacati, per la prima volta, hanno firmato accordi che prevedono l'utilizzo del tempo libero dei lavoratori per la partecipazione ad attività di riqualificazione necessarie per ragioni aziendali. La decisa tendenza alla richiesta di svolgere una percentuale crescente di attività formativa nel tempo libero sembra scalzare il principio secondo il quale le ore necessarie per la formazione aziendale devono essere considerate come ore di lavoro retribuite. Tutto ciò sembra tracciare le linee guida per la composizione degli interessi contrapposti all'interno dei futuri con-

⁽²⁷⁾ Cfr. R. BAHNMÜLLER, S. FISCHBACH, B. JENTGENS, *Die Qualifizierungstarifverträge für die baden-württembergische M+E-Industrie und die westdeutsche T+B-Industrie: Konzepte, Umsetzung, Wirkungen und Konsequenzen*, relazione presentata al convegno dal titolo *Was nützen und bewirken Qualifizierungstarifverträge*, Stoccarda-Filderstadt, 11 novembre 2005, in www.fatk.uni-tuebingen.de, voce *Forschungsprojekte*.

tratti collettivi, auspicabilmente a livello settoriale. I lavoratori contribuiranno al costo della formazione continua attraverso il loro tempo libero, ottenendo in cambio il riconoscimento di un diritto generale a permessi retribuiti per la formazione. Se la banca delle ore per la formazione riesce a diventare una soluzione accettabile al problema della ripartizione e della organizzazione delle ore dedicate alle attività formative, questo rimuoverebbe uno dei principali ostacoli sulla strada della formazione lungo tutto l'arco della vita. Da una prospettiva di gestione del tempo, tale sistema di banca ore offre una soluzione ai vincoli temporali e finanziari – per lo più asincroni e ciclici – alla formazione professionale continua. Le ore per la formazione di ciascun lavoratore verrebbero accumulate per un lungo arco temporale nella banca ore, per essere utilizzate aciclicamente nei periodi di stagnazione economica. Da parte loro, le imprese dovrebbero creare delle riserve equivalenti. Durante i periodi di riduzione degli ordinativi, quindi, le ore accumulate sarebbero a disposizione per lo svolgimento di attività formative, riducendo peraltro i problemi di finanziamento di queste attività, connessi alla fase recessiva.

Da una prospettiva di politica di ripartizione del tempo, la banca delle ore per la formazione potrebbe contribuire ad arginare la prassi, che si sta diffondendo in modo incontrollato, di spostare sul tempo libero dei lavoratori lo svolgimento delle attività di formazione continua. L'introduzione della banca ore, caratterizzata da una chiara definizione della ripartizione e degli obiettivi di utilizzo del tempo, potrebbe automaticamente portare ad un diritto generale alla formazione continua, se diritti esistenti o futuri alla formazione, regolati dalla legge, dai contratti settoriali e aziendali, fossero fonte di un credito di ore di lavoro.

La risoluzione della questione della ripartizione del tempo per la formazione tra lavoratori e azienda è sicuramente necessaria, anche se non sufficiente, per fare diventare la formazione lungo tutto l'arco della vita la normalità all'interno delle imprese. La strategia della crescita professionale dei lavoratori costituisce una ulteriore premessa. La soluzione ideale sarebbe rappresentata dalla possibilità di vedere assicurati mediante i contratti collettivi sia il diritto a permessi retribuiti per la formazione, sia il diritto a colloqui di valutazione delle competenze professionali. Soltanto una combinazione di questi diritti fondamentali assicura le necessarie condizioni temporali e finanziarie, così come organizzative e infrastrutturali.

Nuove soluzioni individuate dalle parti sociali per promuovere la formazione continua – Riassunto. *Il contributo muovendo dalla constatazione che in Germania la questione della formazione continua in azienda ha riscosso poca attenzione a livello di regolamentazione tanto legale quanto contrattuale, si propone di analizzare quelle misure che nel corso degli ultimi anni la contrattazione ha comunque incentivato e promosso. Descritti, quindi, e analizzati i singoli ostacoli alla formazione continua in azienda che si presentano nella esperienza tedesca, l'A. esamina, evidenziandone limiti e opportunità, le due iniziative modello su cui l'autonomia collettiva si è concentrata: la banca delle ore, volta ad assicurare ai lavoratori il diritto ad un numero minimo di ore di formazione continua in azienda, e il colloquio di valutazione delle competenze come strumento preliminare per progettare misure specifiche di formazione continua. L'A. conclude la propria analisi rilevando che dalle esperienze precedentemente descritte, calate nel relativo contesto di riferimento, emerge una prima soluzione di livello ottimale, per un percorrere in modo maggiormente deciso la strada della formazione continua in azienda, quella di assicurare ai lavoratori,*

attraverso il contributo della contrattazione collettiva, l'opportunità di beneficiare di entrambi gli strumenti sino ad ora sperimentati e idonei, combinati tra loro, a soddisfare le diverse condizioni individuate dall'A. come necessarie, a livello non solo finanziario e di conciliazione dei tempi di lavoro e di formazione ma anche organizzativo e infrastrutturale.

Innovative measures designed by the social partners for promoting lifelong learning (Article in German) – Summary. *This paper highlights the fact that lifelong learning in the enterprise in Germany has received only limited attention in terms of legal provisions and collective bargaining, and attempts to analyse the measures promoted in recent years by collective bargaining. After providing an outline of the barriers to lifelong learning in the enterprise in Germany, the author examines the limits and potential of two models that collective bargaining has adopted: training credits, aimed at providing employees with the right to a minimum number of hours in the enterprise, and skills assessment interviews as a preliminary instrument for planning specific further training measures. The author concludes the analysis by arguing that the training programmes outlined, considered in their specific context, may serve as a model for promoting company-level training, providing employees with training benefits funded through collective bargaining. In this way they can benefit both from training credits and an assessment of their skills, thus meeting individual requirements. A combination of these measures can facilitate the conciliation of working hours and training needs, but also organisational and structural requirements.*

I problemi della formazione continua in Germania: quale contributo dalle parti sociali?

Reinhard Bahnmüller, Stefanie Fischbach

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il sistema tedesco della formazione professionale di base. – 3. La crisi del sistema duale e l'emersione della formazione continua. – 4. I problemi della formazione continua in Germania. – 5. Le iniziative sindacali in tema di formazione continua: l'accordo del 2001 per il settore metalmeccanico del Baden-Württemberg. – 6. Gli effetti dell'accordo. – 7. Conclusioni. Le sfide future della produzione di competenze in Germania.

1. Nelle società industrializzate, il possesso di competenze vaste e trasferibili è un prerequisito della produttività e della competitività. Affinché le competenze professionali possano dirsi trasferibili, la loro fruibilità non deve essere ristretta ad uno specifico contesto imprenditoriale, ma deve estendersi ad un certo numero di imprese all'interno del mercato del lavoro di riferimento. Secondo Johansen ⁽¹⁾, i fattori che determinano la trasferibilità delle competenze sono: l'organizzazione del lavoro nelle imprese e il modo in cui esse fanno uso delle competenze disponibili, le capacità formative dei datori di lavoro e l'esistenza di accorgimenti che assicurino l'omogeneità dei contenuti della formazione erogata da imprese differenti.

La trasferibilità delle competenze rileva da due punti di vista. Per un verso, essa consente il dispiegamento flessibile della forza lavoro, che rappresenta un'importante condizione preliminare per il mantenimento della competitività, in particolare in un'economia connotata da elevati livelli retributivi come quella tedesca. Per altro verso, dal punto di vista dei dipendenti, la possibilità di utilizzare in contesti differenti le competenze acquisite rappresenta la chiave delle prospettive occupazionali e della mobilità nel mercato del lavoro.

Tuttavia, la produzione di tali competenze è subordinata ad articolate premesse di carattere sociale, istituzionale, finanziario e culturale. Se ad essa provvede unilateralmente lo Stato, l'esito potrà dirsi modesto, al confronto con i vantaggi derivanti dall'integrazione dei percorsi di apprendimento all'interno dei processi produttivi reali. Allo stesso tempo, le imprese, agendo nell'ottica della massimizza-

* Reinhard Bahnmüller è Direttore del *Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (FATK)* dell'Università di Tübingen. Stefanie Fischbach è collaboratrice del *Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (FATK)* dell'Università di Tübingen.

Traduzione dall'inglese a cura di Iacopo Senatori.

⁽¹⁾ Cfr. L.H. JOHANSEN, *Transferable Training as a Collective Good*, in *European Sociological Review*, 2002, n. 18, 301.

zione dei profitti, sono maldisposte a finanziare l'acquisizione di competenze trasferibili, a meno che ciò non avvenga dietro l'impulso di un'azione sindacale.

I motivi della riluttanza delle imprese possono essere ricondotti sia alla natura di bene collettivo tipica delle competenze professionali trasferibili, sia al rischio di esternalità, ovvero alla possibilità che della formazione impartita finisca per beneficiare, attraverso uno storno di dipendenti, un'altra impresa che non ha sostenuto l'onere del relativo finanziamento. Un intervento di tipo regolativo sembra in grado di realizzare le condizioni idonee ad assicurare che le imprese investano in misura sufficiente nella formazione di profili professionali elevati ⁽²⁾.

Poiché non pare verosimile attendersi che siano i datori di lavoro ad esercitare l'iniziativa per un intervento di tale genere, è affidato ai sindacati, i quali sollecitano una produzione su larga scala e un'equa distribuzione di competenze trasferibili, il compito di promuovere l'adozione di un quadro regolativo e la definizione di un assetto istituzionale adeguato, che sarebbe fonte e garanzia sia di *curricula* e standard di qualità, sia della partecipazione di imprese e lavoratori ⁽³⁾. Nonostante l'Accordo sulla formazione continua per il settore metalmeccanico tedesco abbia rappresentato un importante esempio di intervento sindacale, la tesi principale di questo saggio è che la contrattazione collettiva, nella sua condizione attuale, non sia in grado di governare la tematica. Molto resta da fare per lo sviluppo della formazione lungo tutto l'arco della vita.

Questa considerazione conduce a sollevare due questioni:

a) *Quali sono le ragioni a sostegno di un intervento della contrattazione collettiva in materia di formazione continua?* Il mercato del lavoro tedesco può dirsi popolato in prevalenza da forza lavoro qualificata. Questo si deve, oltre che al sistema universitario gestito dallo Stato, alla regolazione tripartita e all'alta standardizzazione del sistema della formazione professionale di base, nel quale i sindacati rivestono un ruolo importante e riconosciuto. Nondimeno, attualmente questo tipo di formazione sta affrontando un declino, parallelamente all'incremento della rilevanza della formazione continua. Diversamente dalla formazione di base, tuttavia, la formazione continua è dominata da meccanismi di mercato, e si caratterizza per alcuni difetti, che sono sintomi di una rottura con i consolidati principi in tema di formazione professionale e di un'inadeguata reazione all'aumentato fabbisogno di competenze.

Tali problemi investono in particolare i sindacati, che ricoprono una funzione rilevante nel sistema della formazione di base, a sostegno della competitività dell'economia tedesca. Essi agiscono alla stregua di una forza razionalizzante e modernizzatrice, abbinando la rappresentanza di interessi egalitari con il perseguimento di obiettivi di efficienza economica. Pertanto, le tendenze in atto nel contesto della formazione continua chiamano in causa i sindacati su diversi terreni, compresi quelli della rappresentanza egalitaria degli interessi, dell'influenza sui processi di produzione delle competenze e della consueta attività di promozione dell'innovazione.

⁽²⁾ Cfr. L.H. JOHANSEN, *op. cit.*, 302; W. STREECK, *Training and the New Industrial Relations: a Strategic Role for Unions?*, in M. REGINI (a cura di), *Future of Labour Movements*, Sage, Londra, 1992, 250.

⁽³⁾ Cfr. L.H. JOHANSEN, *op. cit.*, 310; W. STREECK, *Skills and the Limits of Neo-Liberalism: The Enterprise of the Future as a Place of Learning*, in *Discussion Papers FSI*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung and Institut Juan March de Estudios e Investigaciones, 1998, n. 88, 16.

Conseguentemente, i sindacati hanno intrapreso una serie di iniziative. Se quelle di natura legislativa hanno ottenuto uno scarso riscontro, diversa sorte ha avuto l'azione negoziale. Infatti, sono stati conclusi numerosi contratti collettivi, tra i quali spicca l'Accordo per la formazione continua nel settore metalmeccanico del Baden-Württemberg, che è stato recentemente esteso, con alcune variazioni, all'intero territorio tedesco ⁽⁴⁾.

b) Possono i contratti collettivi affrontare adeguatamente i problemi della formazione continua? Benché l'Accordo appena menzionato abbia avuto un impatto sui processi formativi all'interno delle imprese, a parere di chi scrive ancora molto deve essere fatto per contrastare i difetti rilevati nel campo della formazione continua. Per conseguire risultati positivi, i contratti collettivi necessitano innanzitutto di regole più stringenti e, in secondo luogo, di collegarsi intimamente all'organizzazione del lavoro e alla politica retributiva. Oltre a ciò, è fondamentale che le istituzioni centrali e di settore, aventi il compito di portare avanti il sistema della formazione professionale di base, sviluppino, controllino e certifichino i programmi di formazione continua trasferibile, permettendo la partecipazione di tutti i gruppi di lavoratori.

2. Il sistema della formazione professionale è sempre stato descritto come uno dei perni, o perfino delle "virtù", del "modello tedesco", insieme alla coniugazione tra economia di mercato e protezione sociale, al metodo della contrattazione collettiva per il livello di categoria e al metodo della co-determinazione per il livello aziendale ⁽⁵⁾. A tale sistema si devono la produzione di una notevole offerta di forza lavoro altamente qualificata, che può dispiegarsi in modo flessibile nel mercato, e la creazione, per mezzo della certificazione delle competenze, di un mercato del lavoro occupazionale, ovvero facente perno sulle qualifiche professionali: elementi, questi, che sono considerati il fulcro della competitività della Germania nei mercati di alta qualità e del suo successo nelle esportazioni ⁽⁶⁾.

Sul piano istituzionale, due sono gli aspetti salienti del sistema della formazione professionale di base. In primo luogo, il doppio accostamento, tra regolazione pubblica e supervisione da parte del mercato e tra le due sedi di apprendimento, l'impresa e la scuola professionale. Il "sistema duale" così configurato determina la combinazione di competenze teoriche e pratiche fondate sul profilo professionale.

In secondo luogo, il sistema duale è contrassegnato da un'elevata standardizzazione e da una regolazione tripartita di fonte legale (la Legge sulla formazione

⁽⁴⁾ A questo proposito, preme agli Autori ringraziare il Ministero federale dell'istruzione e della ricerca e il Fondo sociale europeo per il finanziamento accordato alla ricerca cui il presente saggio fa riferimento. Nell'ambito del progetto, sono state condotte due indagini tra i direttori del personale e i consigli d'azienda di alcune realtà del settore metalmeccanico. Per un'illustrazione più dettagliata dei risultati, cfr. R. BAHNMÜLLER, S. FISCHBACH, *Qualifizierung und Tarifvertrag. Befunde aus der Metallindustrie Baden-Württembergs*, VSA, Amburgo, 2006.

⁽⁵⁾ Cfr. J. FLECKER, T. SCHULTEN, *The End of Institutional Stability: What Future for the 'German Model'?*, in *Economic and Industrial Democracy*, 1999, n. 20, 81.

⁽⁶⁾ Cfr. K. WAGNER, *The German Apprenticeship System under Strain*, in P.D. CULPEPPER, D. FINEGOLD (a cura di), *The German Skill Machine: Sustaining comparative advantage in a global economy*, Berghahn, New York-Oxford, 1999, 37.

professionale e la Legge sulle relazioni sindacali in azienda), alla cui stregua un elaborato sistema di istituzioni, a cui partecipano lo Stato e le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, è coinvolto nella determinazione dei contenuti, nel finanziamento, nella direzione e nella supervisione della formazione professionale a livello aziendale, regionale, settoriale e nazionale ⁽⁷⁾. Dette istituzioni consentono il bilanciamento tra i diversi interessi rappresentati, garantendo a tutti gli attori del mercato del lavoro coinvolti all'interno del sistema duale il mutuo riconoscimento e l'esercizio di un potere effettivo.

Tuttavia, non sussistendo in capo alle imprese alcuna obbligazione ad erogare servizi formativi, la loro propensione in tal senso e la sollecitudine da parte dei giovani a dedicarsi ad attività di formazione possono trovare spiegazione in fattori di ordine economico e sociale. L'impegno volontario nel sistema duale può essere in parte dovuto al profondo radicamento sociale della professione come concetto identitario. Così, molti giovani in uscita dai percorsi scolastici ⁽⁸⁾ manifestano interesse a svolgere un apprendistato nell'ambito del sistema duale, e, d'altro canto, il loro inserimento in azienda attraverso l'apprendistato rappresenta un'aspettativa sul piano sociale e consolida la reputazione delle imprese.

Un altro profilo rilevante è costituito dalle retribuzioni offerte agli apprendisti, determinate dalla contrattazione collettiva. Avendo esse un valore relativamente basso, la formazione degli apprendisti si presenta alle imprese come una conveniente opportunità di produrre competenze conformi al proprio fabbisogno, riducendo contestualmente i costi. La convenienza consiste, tra l'altro, nel fatto che la possibilità di effettuare assunzioni selezionando tra i propri apprendisti migliori scongiura il pericolo di decisioni errate ⁽⁹⁾.

Dal punto di vista degli apprendisti, una ulteriore spiegazione del proprio interesse può rinvenirsi nell'influenza esercitata dai sindacati sulla formazione professionale di base. Questa impedisce che i giovani vengano utilizzati solo come manodopera a buon mercato ed assicura la qualità e la trasferibilità delle certificazioni delle competenze. Per di più, il fatto che tali certificazioni vengano tenute in conto ai fini della determinazione, da parte dei contratti collettivi, della base retributiva, fornisce agli apprendisti elementi per valutare le proprie prospettive di reddito all'interno dei mercati del lavoro occupazionali ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *Germany's Vocational Education at a Glance*, BMBF Publik, Bonn, 2003; W.D. GREINERT, *Das deutsche System der Berufsausbildung*, Nomos, Baden-Baden, 1998, 3; W. STREECK ET AL., *Die Rolle der Sozialpartner in der Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung: Bundesrepublik Deutschland*, Cedefop, Berlino, 1987.

⁽⁸⁾ La quota era pari al 71% nel 2004: cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *Berufsbildungsbericht 2005*, BMBF Publik, Bonn, 2005.

⁽⁹⁾ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *Germany's Vocational Education at a Glance*, cit.; K. WAGNER, *op. cit.*, 37.

⁽¹⁰⁾ In Germania, il trattamento economico e normativo dei lavoratori è determinato in prevalenza dalla contrattazione tra le associazioni datoriali e i sindacati a livello di categoria. Secondo un'indagine sulle imprese condotta dall'Istituto per la ricerca sull'occupazione e il mercato del lavoro (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, IAB), il campo di applicazione soggettivo dei contratti collettivi nel 2003 si estendeva al 43% delle imprese e al 62% dei lavoratori della Germania Ovest, e, rispettivamente, al 21% e al 43% di quelli della Germania Est. Ad un ulteriore 3% di imprese e 8% di lavoratori della Germania Ovest (5% e 11% della Germania Est) si applicano contratti collettivi aziendali: cfr. P. ELLGUTH, S. KOHAUT, *Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003*, in *WSI Mitteilungen*, 2004, n. 57, 450.

Oltre alla previsione di una relativa stabilità dell'impiego, il sistema duale conferisce opportunità di progressioni di carriera. Sia nel settore dei servizi che in quello industriale, le maestranze specializzate hanno titolo ad ottenere qualifiche avanzate come quella di *Meister*, in base al proprio profilo professionale e alle norme della Legge sulla formazione professionale ⁽¹¹⁾.

Il sistema duale tedesco viene spesso descritto, in virtù della sua funzione di stimolo verso le imprese ad investire nelle competenze professionali, come una soluzione incisiva – o addirittura paradigmatica – al problema di come l'autonomia collettiva possa offrire formazione di alta qualità e competenze trasferibili ⁽¹²⁾. Vale la pena di notare che l'autorità dei sindacati all'interno del sistema duale, attraverso le sollecitazioni ad uno sviluppo qualitativo e quantitativo dei servizi formativi ⁽¹³⁾, incoraggia una politica di modernizzazione non particolaristica e centrata sulle qualifiche, consolida il significato identitario e di integrazione sociale ricoperto dai profili professionali ed assicura la trasferibilità delle competenze. Per converso, il sistema duale rappresenta un terreno importante per la crescita e l'istituzionalizzazione del ruolo e del prestigio dei sindacati come attori dello scenario socio-politico e del mercato del lavoro.

3. A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, i commentatori tedeschi hanno espresso crescenti dubbi circa l'efficienza del sistema duale. Tali dubbi riguardano pressoché tutti i profili della formazione professionale di base e, conseguentemente, mettono in forse la resistenza dell'autorità dei sindacati in materia di produzione delle competenze. Esempio in tal senso è la posizione di Geissler ⁽¹⁴⁾, che ha presagito la dissoluzione del sistema duale e dell'idea di professione che questo sottende. Secondo tale Autore, la domanda di flessibilità permanente, di mobilità obbligata e di apprendimento continuativo delle competenze organizzative, indotta dai nuovi modelli di produzione industriale, è destinata a condurre alla progressiva svalutazione delle competenze professionali e alla perdita di significato del concetto stesso di professione.

Non si tratta tuttavia di una posizione unanimemente condivisa nel dibattito sul futuro del sistema duale e del fabbisogno di competenze. Altri Autori hanno messo in luce l'importanza di mercati del lavoro specifici per i diversi profili professionali e di un sistema formativo orientato alla professione, per rispondere efficacemente alle pressioni competitive ⁽¹⁵⁾. Tali fattori, infatti, forniscono un бага-

⁽¹¹⁾ In questo ambito, il grado di regolamentazione e standardizzazione è più basso rispetto a quello della formazione professionale di base. Sussiste inoltre una penuria di trasparenza, a causa del fatto che più di 2.000 di tali qualifiche avanzate sono riconosciute solo a livello nazionale. Contrariamente alla formazione di base, poi, qui l'insegnamento si svolge solo presso le istituzioni scolastiche. I costi sono a carico degli allievi, i quali tuttavia possono ricevere un sostegno economico.

⁽¹²⁾ Cfr. D. FINEGOLD, *The Future of the German Skill-Creation System. Conclusions and Policy Options*, in P.D. CULPEPPER, D. FINEGOLD (a cura di), *op. cit.*, 404; L.H. JOHANSEN, *op. cit.*, 302.

⁽¹³⁾ Cfr. W. STREECK *ET AL.*, *op. cit.*, 3.

⁽¹⁴⁾ Cfr. K.A. GEISSLER, *Das Duale System der industriellen Berufsausbildung hat keine Zukunft*, in *Leviathan*, 1991, n. 19, 68.

⁽¹⁵⁾ Cfr. M. SCHUMANN, *Widersprüchliches zu den Entwicklungstendenzen der Arbeit*, Heidelberg, 21 marzo 2003, dattiloscritto; G. BOSCH, *Bildung und Beruflichkeit in der Dienstleistungsgesellschaft*, in *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 2001, n. 52, 28; B. LUTZ, P. MEIL, *Thesen zum zukünftigen. Qualifikationsbedarf der deutschen Industrie*, in B. LUTZ *ET AL.* (a cura di), *Industrielle Fachkräfte für das 21.*

glio di conoscenze e competenze vaste e trasferibili, le quali permettono la necessaria flessibilità nella collocazione della forza lavoro tra strutture produttive diverse e mutevoli.

Esiste invero un'evidenza empirica che l'importanza della formazione professionale di base stia aumentando piuttosto che declinando. I dati forniti dall'Istituto per la Ricerca sull'Occupazione e il Mercato del lavoro (tabella 1), riferiti al periodo 1980-2000, rivelano che tra i lavoratori collocati in posizioni remunerative è cresciuta la quota di individui in possesso di professionalità elevate, a fronte di un calo della percentuale di soggetti privi di una qualifica professionale. I dati mostrano inoltre che il tasso di disoccupazione tra la forza lavoro scarsamente qualificata è di gran lunga più elevato rispetto a quello dei lavoratori qualificati. Da ciò si desume che i datori di lavoro tuttora guardano con favore alle qualifiche professionali e che la formazione professionale aumenta le probabilità di reperire un impiego.

Tabella 1 – Soggetti occupati in lavori retribuiti e soggetti disoccupati ripartiti per qualifica.

Soggetti occupati in lavori retribuiti in Germania occidentale, ripartiti per qualifica				
	Totale in migliaia	Di cui, in percentuale:		
		Con diploma di formazione professionale	Con diploma di alta formazione	Lavoratori non qualificati
1980	24.965	62	9	29
2000	28.530	67	16	16
Tasso di disoccupazione in Germania occidentale in rapporto alla qualifica				
	Totale	Con diploma di formazione professionale	Con diploma di alta formazione	Lavoratori non qualificati
1980	3,2	2,1	1,8	5,9
2000	7,7	5,7	2,6	19,4

Fonte: IAB-ARCHIV, A. REINBERG, *Tabellenanhang*, in *IAB-Kurzbericht*, 2003, n. 19.

Ciononostante, i dati in esame non dovrebbero indurre soddisfazione. A parte i problemi dovuti alla relativa debolezza della struttura occupazionale nei nuovi settori, al confronto con quelli tradizionali ⁽¹⁶⁾, e all'incapacità di soddisfare la crescente domanda da parte della sempre più ridotta offerta di programmi di apprendistato ⁽¹⁷⁾, è stato ormai dimostrato che un diploma professionale è condizione necessaria ma non sufficiente per trovare un impiego e soddisfare i requisiti posti dal mondo del lavoro. Ciò a causa delle innovazioni organizzative e tecno-

Jahrhundert. Aufgaben und Perspektiven für die Produktion von morgen, Campus, Frankfurt am Main, 2000, 17.

⁽¹⁶⁾ Cfr. G. BOSCH, *op. cit.*

⁽¹⁷⁾ Nel 2004, il rapporto tra offerta e domanda è stato pari al 95%: cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *Berufsbildungsbericht 2005*, cit.

logiche, le quali hanno conferito una maggiore importanza alla costante adattabilità delle competenze, alla conoscenza dei metodi e alle competenze sociali.

Le parti collettive hanno reagito a tali tendenze accelerando la creazione di nuovi profili professionali e la modifica di quelli esistenti, integrandone il tradizionale contenuto, legato esclusivamente alla competenza tecnica, con la conoscenza dei metodi e le competenze sociali. Tuttavia, la riforma della formazione professionale di base può solo in parte far fronte alla crescente obsolescenza dei contenuti didattici dei programmi. È necessario tenere conto anche del bisogno che i lavoratori stessi manifestino una maggiore inclinazione a seguire corsi di formazione lungo l'intera vita professionale e della necessità che a tale inclinazione faccia riscontro un'adeguata offerta di servizi formativi: come dimostra l'incremento del tasso di partecipazione a programmi di formazione continua, nel periodo 1979-2003, dal 10 per cento al 26 per cento.

A parere di chi scrive, le tendenze descritte non revocano in dubbio il sistema duale⁽¹⁸⁾. Al contrario, nonostante la necessità di una riforma, esso possiede punti di forza ben visibili che vale la pena mantenere. Tuttavia, la crescente importanza della formazione continua rimanda ad una equivalente svalutazione dei diplomi acquisiti nel sistema duale. Così, la formazione professionale di base può essere vista come una condizione necessaria ma non più sufficiente in un mondo del lavoro soggetto a mutamenti così rilevanti. Ciò rafforza l'esigenza di un sistema di formazione continua che accolga i punti di forza del sistema duale e allo stesso tempo corrisponda al fabbisogno di formazione lungo tutto l'arco della vita.

4. La crescente importanza della formazione continua si accompagna ad una redistribuzione dei ruoli nel settore dei servizi formativi e ad un cambiamento della funzione da essi ricoperta. Relativamente a quest'ultimo punto, si rileva che la formazione continua consiste oggi in attività di conservazione, specializzazione e aggiornamento professionale, piuttosto che miranti all'avanzamento di carriera e all'acquisizione di nuove competenze. Ad esempio, la quota dei partecipanti a corsi di formazione continua finalizzati all'avanzamento professionale è calata dal 20 per cento del 1979 all'8 per cento del 2003.

Contestualmente a tale mutamento funzionale, la formazione continua è stata interessata dall'entrata in scena di soggetti, quali le imprese e i fornitori privati di servizi formativi, connotati da strutture di mercato, gestione accentrata di tipo manageriale e affrancamento da vincoli regolamentari.

⁽¹⁸⁾ Tuttavia, si deve notare che diversi progetti della Commissione Europea, come il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) e il Sistema Europeo dei crediti per la formazione professionale (ECVET), aventi l'obiettivo di permettere il confronto tra i sistemi nazionali degli Stati membri, rischiano di compromettere il concetto tedesco di professione. Ancora poco si conosce circa il modo preciso in cui tali sistemi verranno attuati a livello nazionale, ma sembra lecito ritenere che, nel perseguire lo scopo di delineare unità di qualifica ristrette ed orientate al risultato, i profili professionali ampi e socialmente regolati propri del sistema duale potranno venire sostituiti da competenze limitate e da processi educativi frammentati: cfr. I. DREXEL, *Das Duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall*, Berlino/Frankfurt am Main, 2005. Ciò senza dubbio accrescerà il bisogno di formazione continua ai fini del miglioramento delle opportunità nel mercato del lavoro; tuttavia, questo avverrà su basi che difficilmente consentiranno di soddisfare tali requisiti.

Nel dibattito sul sistema della formazione continua, sono stati ripetutamente messi in luce alcuni difetti e problemi, ascritti agli esigui tassi di formalizzazione e standardizzazione. Uno dei problemi maggiori è quello della selettività sociale. La figura sottostante indica l'esistenza di una relazione diretta tra l'elevatezza della qualifica o dello *status* professionale e il quoziente di partecipazione a programmi di formazione continua formale o non formale. I dati dimostrano che, oggi, non solo pare lecito dubitare che la formazione continua possa – come sperato in tempi meno recenti – introdurre le opportune modifiche e correzioni nei corsi di istruzione, ma, al contrario, da essa appaiono rimanere esclusi proprio i gruppi più bisognosi di formazione, aggravandosi così il problema della diseguaglianza sociale.

Riguardo ai più di trentamila fornitori di servizi formativi, devono segnalarsi le seguenti criticità⁽¹⁹⁾:

- mancanza di trasparenza: la crescita rapida e incontrollata di questo mercato ha determinato l'accesso di una congerie di fornitori e di programmi, complicando l'orientamento degli utenti;
- scarsa qualità: non esistono procedure di controllo e standard di qualità vincolanti. Così, non si garantisce agli utenti che i corsi offerti corrispondano effettivamente alle aspettative;
- vaghezza delle notizie circa l'applicabilità e la trasferibilità delle certificazioni: mentre gli utenti non hanno la certezza che le certificazioni saranno riconosciute dai datori di lavoro, questi ultimi hanno pochi elementi per valutare se esse saranno realmente all'altezza del loro contenuto;

All'elenco devono inoltre aggiungersi, con riferimento ai più importanti fornitori di servizi formativi, vale a dire le imprese stesse⁽²⁰⁾, i seguenti limiti:

- bassi investimenti: benché la percentuale di imprese eroganti servizi di formazione, pari al 75 per cento nel 1999, risulti sensibilmente più elevata della media europea, attestata al 62 per cento, il tasso di investimento in corsi formativi per dipendente è invece più scarso (1,5 per cento del costo del lavoro complessivo contro il 2,3 per cento dell'UE)⁽²¹⁾;
- ristrettezza e declino del saggio di partecipazione: la percentuale di individui che partecipano a corsi di formazione professionale è del 32 per cento, inferiore alla media europea che ammonta al 40 per cento. Per di più, il Rapporto sulla formazione continua del Ministero dell'istruzione e della ricerca⁽²²⁾ mostra che la quota è scesa del 4 per cento tra il 1997 e il 2003;

⁽¹⁹⁾ Cfr. P. FAULSTICH, *Zeit zum Lernen sichern – Lernmöglichkeiten eröffnen*, in ID. (a cura di), *Lernzeiten. Für ein Recht auf Weiterbildung*, VSA, Amburgo, 2002, 1; R. KOHSIEK, *Die Branche Weiterbildung – weitgehend nicht oder gar nicht reguliert?*, in P. FAULSTICH (a cura di), *op. cit.*, 130.

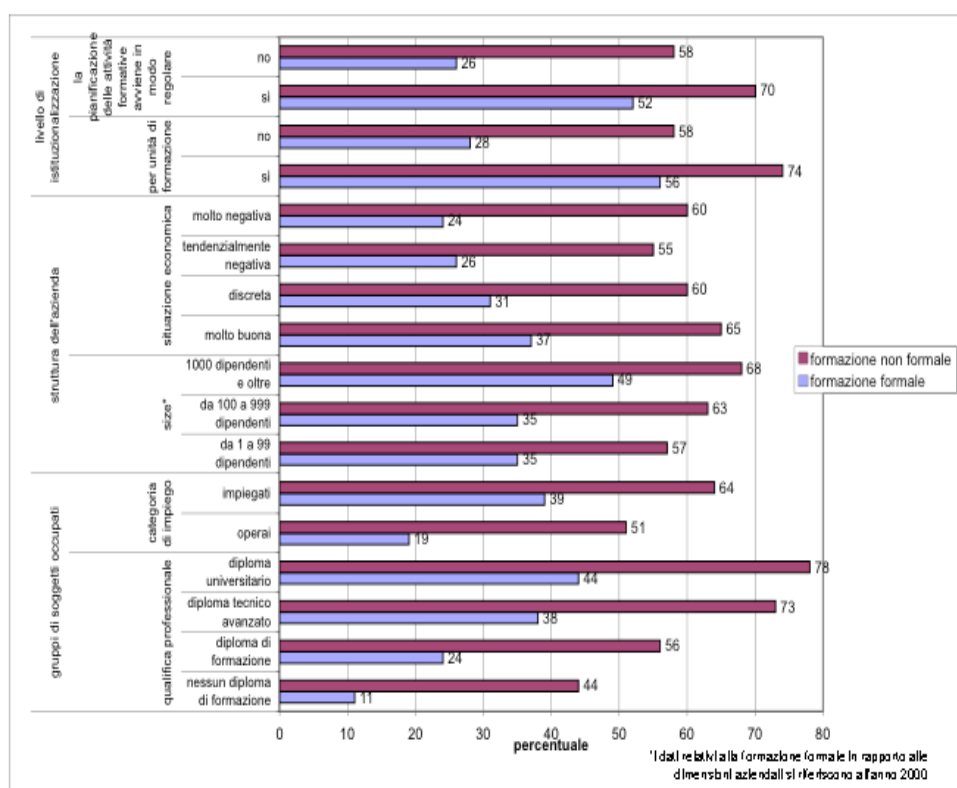
⁽²⁰⁾ Cfr. le considerazioni svolte nel Rapporto sulla formazione continua curato dal Ministero dell'istruzione e della ricerca: BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *Berichtssystem Weiterbildung VIII*, BMBF Publik, Bonn, 2003.

⁽²¹⁾ Cfr. EUROSTAT, *Education across Europe 2003*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo, 2003. Secondo questa indagine, il concetto di "formazione" comprende sia i corsi programmati e gestiti da soggetti esterni, sia quelli condotti dall'impresa stessa, sia modalità formative di altro genere, come le sessioni speciali di formazione, lo svolgimento di esperienze pratiche, la *job rotation*, gli scambi tra imprese, l'auto-formazione, i circoli formativi e di qualità e la partecipazione a convegni, *workshops*, seminari, ecc.

⁽²²⁾ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *op. ult. cit.*, 21.

- elevata selettività: l'alto tasso di selettività dipende non solo dallo *status* professionale e dall'istruzione, ma altresì dalle dimensioni delle imprese, dalla loro condizione economica e dal grado di istituzionalizzazione della formazione continua al proprio interno (figura 1). Inoltre, i processi di ricostituzione di modelli standardizzati e tayloristici attualmente in corso all'interno dei luoghi di lavoro ⁽²³⁾ si ripercuotono sui dipendenti riducendone le possibilità di accesso a occasioni di apprendimento informale e le prospettive di crescita.

Figura 1 – Tasso di partecipazione ad esperienze di formazione professionale formale e non formale in Germania nell'anno 2003, in rapporto alla categoria professionale e alla struttura delle imprese.



- scarsa sistematicità dei processi formativi: come ripetutamente dimostrato dagli analisti, le imprese, in particolare quelle medie e piccole, non coordinano le proprie politiche di sviluppo professionale con la pianificazione degli investimenti e della produzione ⁽²⁴⁾. Secondo la nostra indagine, il 41 per cento dei

⁽²³⁾ Cfr. G. BOSCH, *op. cit.*, 40; M. SCHUMANN, *op. cit.*, 4.

⁽²⁴⁾ Cfr. W. KRUSE ET AL., *Betriebliche Kompetenzentwicklung. 10 Fallstudien zu betrieblichen Vereinbarungen*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 2003; R. DOBISCHAT, H. SEIFERT, *Lernzeiten neu organisieren. Lebenslanges Lernen durch Integration von Bildung und Arbeit*, Sigma, Berlino, 2001; K.

consigli d'azienda del settore metalmeccanico giudica questo un problema "grave" o "molto grave";

- brevità e carente pianificazione delle esperienze formative: le politiche formative condotte dalle imprese si caratterizzano per la brevità e la scarsa tempestività delle esperienze formative riguardanti le specifiche situazioni aziendali, e per il loro essere originate da circostanze contingenti. Questo si riflette nel basso valore medio del tempo speso in corsi di formazione continua, pari a 27 ore nel 1999, contro le 31 ore della media UE. Nel 2003, la finalità dei corsi è stata per la maggior parte dei fruitori, il 42 per cento, l'adattamento a nuove mansioni ⁽²⁵⁾;
- mancanza di chiarezza circa l'onere di finanziamento dei corsi: i datori di lavoro sostengono che i dipendenti debbano contribuire in termini economici e di tempo ai costi dei programmi formativi. Secondo l'Istituto per la Ricerca sull'Occupazione e il Mercato del lavoro (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, IAB), il 52 per cento delle imprese tedesco-occidentali e il 62 per cento di quelle orientali, praticano una ripartizione dei costi tra datori e dipendenti, alla cui stregua i fruitori dei servizi vengono onerati di una parte delle spese o del tempo necessario alla formazione ⁽²⁶⁾. Secondo la nostra indagine, nel 2003 solo il 35 per cento delle imprese metalmeccaniche del Baden-Württemberg si è fatto carico per intero dei costi della formazione aziendale.

Al confronto con il sistema tedesco della formazione professionale di base, quello della formazione continua può essere ascritto al modello della "via bassa". Le caratteristiche esaminate in precedenza indicano un approccio sottomesso alle dinamiche di mercato, limitato a considerazioni economiche di breve periodo e, pertanto, lontano dal rispondere alla domanda di formazione continua espressa da una società altamente industrializzata. La formazione continua, sia interna che esterna alle imprese, da un lato non soddisfa il fabbisogno dei diversi gruppi di lavoratori, dall'altro non riesce a produrre quelle qualifiche coerenti e trasferibili che potrebbero contribuire a stabilizzare i percorsi professionali e a rafforzare la competitività delle imprese.

5. Il problema dell'istituzione di un sistema di formazione continua maggiormente strutturato interessa ai sindacati per due ordini di ragioni. In primo luogo, esso riguarda la realizzazione e l'espansione delle loro rivendicazioni in materia di istruzione, volte ad ottenere un modello più moderno e democratico. In secondo luogo, su questo terreno si gioca la conservazione dell'influenza socio-politica dei rappresentanti dei lavoratori sulla produzione delle competenze e sulla conformazione dei mercati del lavoro.

I sindacati tedeschi si sono fatti carico di queste sfide, realizzando diverse iniziative finalizzate al miglioramento delle condizioni generali della formazione

BÜCHTER, *Regeln zur Ermittlung des Qualifikationsbedarfs in Betrieben*, in *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung*, 1999, n. 16, 7.

⁽²⁵⁾ Cfr. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG, *Berichtssystem Weiterbildung IX*, BMBF Publik, Bonn, 2005.

⁽²⁶⁾ Cfr. L. BELLMANN, F. BÜCHEL, *Betriebliche finanzierte Weiterbildung und Unternehmenserfolg. Eine Analyse für West- und Ostdeutschland unter besonderer Berücksichtigung von Selektionseffekten*, in U. BACKES-GELLNER, P. MOOG (a cura di), *Bildungssystem und betriebliche Beschäftigungsstrategien. Beiträge der Jubiläumstagung "25 Jahre Bildungsökonomischer Ausschuss"*, Duncker & Humblot, Berlino, 2001, 75.

continua. Tuttavia, la recente riforma della Legge sulla formazione professionale non ha tenuto conto del programma sindacale rispetto al tema del riconoscimento delle qualifiche professionali avanzate ⁽²⁷⁾, che insisteva su profili quali la qualità, la trasparenza e la maggiore permeabilità tra la formazione professionale e la alta formazione. Nemmeno alcune proposte sindacali di legge federale, intese a disciplinare aspetti della formazione continua quali i requisiti di ammissione ai corsi, il finanziamento, la qualità e la trasferibilità delle competenze, hanno trovato accoglimento a tutt'oggi, e l'ipotesi che il legislatore riveda il suo atteggiamento di contrarietà a dettare norme sulla formazione continua appare alquanto improbabile. Al contrario, il potere legislativo ha sempre rifiutato ogni responsabilità in tal senso, incoraggiando le parti sociali a disciplinare autonomamente la materia, come dimostra ad esempio l'esperienza dell'Alleanza per l'occupazione, la formazione e la competitività del 2000.

Benché le imprese considerino qualsiasi regolamentazione della formazione continua come un'interferenza rispetto alle proprie prerogative, diversi accordi collettivi sono stati sottoscritti in merito ⁽²⁸⁾. Nondimeno, il fatto che questi accordi si applichino solo al 28 per cento delle imprese ⁽²⁹⁾ dimostra come quello della formazione continua resti un terreno ampiamente libero da vincoli. È inoltre oggetto di dibattito la reale adeguatezza della contrattazione collettiva a risolvere i problemi della formazione continua e a promuoverne il consolidamento in azienda. Il riferimento è in particolare all'intesa per l'industria metalmeccanica del Baden-Württemberg stipulata nel 1988, i cui effetti sono unanimemente valutati modesti ⁽³⁰⁾.

Ai difetti dell'intesa in parola si è cercato di porre rimedio nel 2001 con un ulteriore accordo, il cui punto qualificante risiede nell'attribuzione ai dipendenti del diritto ad un incontro consultivo annuale con la dirigenza, finalizzato a valutare il fabbisogno di formazione continua. Ai consigli d'azienda spetta di essere coinvolti nella successiva progettazione delle misure pertinenti al fabbisogno individuato.

La partecipazione ai programmi formativi aziendali, che può essere mirata alla conservazione delle competenze, al loro adeguamento o all'avanzamento professionale, è computata nell'orario di lavoro e deve essere retribuita dal datore. Alla conclusione dei corsi, i lavoratori devono ricevere un attestato. In aggiunta, ogni dipendente può esercitare, per una sola volta, il diritto all'aspettativa non retribuita per frequentare corsi di formazione finalizzati alla propria elevazione pro-

⁽²⁷⁾ Cfr. DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND BUNDESVORSTAND, *Reform der Berufsausbildung. Für ein besseres Berufsbildungsgesetz!*, DGB, Berlino, 2004, 44-45; ID., *Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland*, DGB, Berlino, 2005, 8.

⁽²⁸⁾ Cfr. R. BAHNMÜLLER, *Tarifpolitik und Weiterbildung. Neue Entwicklungen und alte Fragen*, in *WSI Mitteilungen*, 2002, n. 55, 38-43; EIRO, *Collective bargaining and continuing vocational training in Europe*, in www.eiro.eurofound.eu.int, 1998.

⁽²⁹⁾ Cfr. R. WEISS, *Tarifliche Regelungen zur Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung. Zentrales zukünftiges Handlungsfeld oder Mythos?*, in FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (a cura di), *Finanzierung der Beruflichen Weiterbildung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2005, 45.

⁽³⁰⁾ Cfr. tra gli altri B. SEITZ, *Tarifierung von Weiterbildung. Eine Problemanalyse in der deutschen Metallindustrie*, Leske&Budrich, Opladen, 1997; R. BAHNMÜLLER ET AL., *Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag. Eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie*, Hampp, München-Mering, 1993.

fessionale. Ai dipendenti che esercitano tale diritto viene garantita la conservazione del posto o l'assegnazione, al loro rientro, a mansioni equivalenti o superiori. Il diritto si acquista dopo cinque anni di anzianità, e consente di assentarsi dal lavoro per un massimo di tre anni. Infine, ai datori è fatto obbligo di considerare la necessità di istituire programmi formativi specifici per i lavoratori non specializzati, e di favorire il trasferimento dei dipendenti che svolgano mansioni povere di prospettive di avanzamento professionale verso posizioni più confidenti.

Le parti sociali hanno poi costituito un organismo bilaterale al quale vengono demandati compiti quali la composizione delle controversie insorte nell'ambito della consultazione annuale sui fabbisogni formativi; la consulenza alle imprese; il monitoraggio della domanda di competenze e dei suoi mutamenti; lo sviluppo di strumenti formativi adeguati e dei relativi standard di qualità e la certificazione dei formatori finalizzata a migliorare la trasparenza del mercato dei servizi formativi.

6. Alla richiesta di fornire una valutazione degli effetti dell'accordo in commento, i direttori del personale e i consigli d'azienda hanno risposto con alcune riserve. Circa la metà dei consigli d'azienda, e tre quarti dei direttori del personale, hanno concordato sull'affermazione che "l'accordo sulla formazione continua è mosso da buoni propositi, ma la sua influenza sulle prassi aziendali in tema di formazione continua è limitata".

Questo rilievo non deve tuttavia condurre alla conclusione che l'accordo sia ormai un pezzo da museo, con una buona reputazione ma nessuna rilevanza pratica. Esso infatti ha stimolato l'avvio di iniziative presso almeno la metà delle imprese osservate, mentre l'altra metà lo ha trascurato per svariate ragioni, alcune più plausibili di altre. Talvolta tali ragioni hanno avuto a che vedere con l'esistenza di prassi aziendali consolidate in tema di formazione continua, ritenute migliori delle linee guida contenute nell'accordo. In altri casi, nei quali sarebbero esistiti buoni motivi per mettere in discussione la prassi aziendale, i dirigenti e i consigli d'azienda sono rimasti indifferenti o erano alle prese con altri problemi.

Le imprese che hanno accolto positivamente l'accordo possono dividersi in due classi. Quelle appartenenti alla prima, corrispondenti a circa il 35 per cento del campione, hanno sottoposto a revisione, ottimizzato ed esteso le strutture e i processi esistenti. Le altre, pari al 15 per cento, hanno istituito *ex novo* i propri programmi prendendo le mosse dall'accordo stesso. Le più rilevanti conseguenze prodotte dall'accordo, per le imprese di entrambe le classi, hanno riguardato i processi formativi aziendali, che si sono concentrati sulle strutture ordinarie, sulla valutazione del fabbisogno formativo e sulla consultazione dei dipendenti, estesa a categorie fino ad allora escluse. Da ciò i lavoratori hanno ricavato condizioni migliori per l'esplicitazione dei loro interessi e del tipo di formazione richiesta. Inoltre, è stato possibile osservare un coinvolgimento più intenso dei consigli d'azienda nella pianificazione e nell'organizzazione dei programmi di formazione continua.

È opportuno ricordare, tuttavia, che le linee guida varate dall'accordo in materia di valutazione della domanda e pianificazione della formazione continua hanno natura meramente formale e procedurale. Non viene precisato, ad esempio, se la

consultazione annuale sul fabbisogno formativo debba essere seguita dall'avvio di coerenti azioni concrete, né se l'iniziativa in tal senso spetti ai dipendenti o all'impresa.

La scarsa vincolatività e la mancanza di criteri qualitativi rendono l'accordo un semplice strumento di servizio, che si limita ad aprire il terreno a misure la cui definizione pratica viene rimessa alla discrezionalità degli operatori aziendali. Risulta quindi possibile ignorare le disposizioni dell'accordo, ovvero rispettarle solo formalmente, senza apportare miglioramenti qualitativi di sorta nelle prassi relative alla formazione continua.

La messa a frutto dell'accordo dipende così solo dal comune interesse dei consigli d'azienda e del *management* e dal loro grado di impegno, cooperazione e reciproca persuasività. Cionondimeno, i dati raccolti segnalano che l'accordo ha contribuito a sviluppare una collaborazione costruttiva e un impegno comune delle parti, dando così vita alle precondizioni per motivare e sensibilizzare le imprese sui temi della formazione.

Con riguardo alle pretese azionabili dai lavoratori, l'accordo non fa altro che riconoscere un diritto all'aspettativa non retribuita, volto a consentire la frequenza a corsi di formazione finalizzati alla propria elevazione professionale. L'esercizio di questa opportunità non è stato invero massiccio: ne hanno verificato l'incremento solo il 44 per cento dei consigli d'azienda e il 25 per cento dei dirigenti. Un atteggiamento tiepido che può avere numerose cause.

In primo luogo, i suddetti problemi esistenti nel mercato dei servizi formativi fungono da disincentivo, in quanto provocano incertezza circa il ritorno dell'investimento nella propria formazione. Secondariamente, la riduzione delle *chances* di avanzamento di carriera comporta una limitazione nell'utilizzo dei diplomi di specializzazione professionale, che rappresentano il tipico mezzo per le progressioni di carriera dei lavoratori qualificati. Il periodo di aspettativa consentito è poi troppo breve per completare un corso presso istituti universitari o di alta formazione tecnica. Da ultimo, il sostegno economico pubblico, in forma di prestiti, sovvenzioni o sgravi fiscali, non appare significativo.

Relativamente ai servizi formativi erogati dai datori di lavoro a proprie spese, l'accordo evita di quantificare l'entità dei relativi oneri, sia in termini economici che di durata dei corsi. La determinazione di questi aspetti è rimandata al momento conclusivo del processo negoziale, quando il fattore decisivo risiede nell'essenzialità o meno del fabbisogno formativo del dipendente per i fini aziendali. Questa tecnica, che permette di soddisfare le necessità individuali in modo flessibile, può essere ritenuta una soluzione praticabile alla disputa, densa di contrasti, circa l'opportunità di precisare i limiti temporali delle prerogative dei dipendenti.

Tuttavia, diverse analisi concordano nel segnalare che le spese in formazione sostenute dalle aziende, sia metalmeccaniche sia di altri settori, sono progressivamente calate negli ultimi anni. La circostanza pare dovuta non tanto ad una riduzione del fabbisogno di formazione, quanto ad una concezione ristretta di tale fabbisogno, dominata da un'analisi di corto respiro del rapporto costi-benefici, che peraltro l'accordo non sembra avversare. Inoltre, i consigli d'azienda lamentano la mancata realizzazione di misure idonee a rispondere efficacemente alle esigenze formative rilevate. Sullo sfondo di tali questioni si colloca la diatriba,

non ancora composta, circa la posizione delle imprese rispetto all'attuazione delle decisioni assunte nell'ambito degli incontri consultivi: se cioè essa configuri un vero e proprio obbligo, ovvero dipenda da una mera valutazione discrezionale. Benché l'accordo abbia favorito l'incremento dell'erogazione di servizi formativi e abbia rafforzato la facoltà dei dipendenti di rappresentare il proprio fabbisogno formativo e partecipare alle decisioni imprenditoriali sulla pianificazione dei programmi, poco tangibile è stato il suo impatto sul terreno, di grande importanza per i sindacati e i consigli d'azienda, della selettività sociale. Si tratta del prodotto meno evidente dell'accordo, riscontrato solo dal 25 per cento dei consigli d'azienda e dal 16 per cento dei dirigenti.

Molte possono essere le ragioni di questo risultato. In primo luogo, le linee guida attinenti ai lavoratori non specializzati e a quelli che svolgono mansioni povere di prospettive di avanzamento professionale possiedono una vincolatività solo relativa, non essendo dotate di presidi coercitivi che ne assicurino l'osservanza.

In secondo luogo, il fatto che l'erogazione e il finanziamento dei servizi formativi da parte dei datori di lavoro siano subordinati al fabbisogno aziendale fa sì che le linee guida vengano assoggettate a valutazioni in termini di costi e benefici.

Inoltre, l'accertamento della domanda formativa è plasmato da un processo negoziale, il quale risente fortemente degli equilibri di potere e dell'abilità dei dipendenti nel rappresentare i propri interessi e necessità.

In quarto luogo, anche quando tale accertamento si realizza regolarmente, permane il segnalato disaccordo circa l'obbligatorietà o meno dell'attuazione delle decisioni prese nell'ambito degli incontri di consultazione.

Infine, l'accordo trascura completamente il profilo dell'organizzazione del lavoro, una lacuna che contrasta con il rilievo secondo cui, al di là delle esperienze di socializzazione accumulate, sono le opportunità di apprendimento offerte dal lavoro i fattori più rilevanti per la stabilizzazione e lo sviluppo delle competenze lungo tutto l'arco della vita ⁽³¹⁾.

Un'organizzazione del lavoro moderna e curata rafforza, a livello aziendale, il processo di produzione di competenze vaste, che possano essere collocate nell'apparato produttivo secondo modalità flessibili. Tuttavia, la tendenza verso un'organizzazione del lavoro moderna e basata sui processi di produzione non è così uniforme come viene talvolta raffigurata, e nulla esclude che gli imperativi della concorrenza, quali il più deciso orientamento all'innovazione e l'attenzione per il cliente, possano combinarsi alla rivalutazione di modelli standardizzati e tayloristici.

Un altro importante elemento valutativo consiste nell'idoneità delle disposizioni in materia di formazione a permettere il trasferimento delle competenze acquisite. Nell'economia dell'accordo, a favore della trasferibilità opera l'obbligo di documentare ed attestare la partecipazione ai corsi. Tale risorsa informativa, di grande importanza per i datori di lavoro, è stata messa in opera in almeno metà delle imprese metalmeccaniche e, ciononostante, rimangono alcuni problemi.

Innanzitutto, i parametri classificatori usati nell'accordo sono calibrati sulla formazione relativa alle caratteristiche specifiche delle singole imprese. La mancata

⁽³¹⁾ Cfr. M. BAETHGE, V. BAETHGE-KINSKY, *Der ungleiche Kampf um das lebenslange Lernen*, Waxmann, Münster, 2004.

adozione di standard comuni sui programmi formativi e sulla loro qualità, inoltre, comporta che il contenuto essenziale degli stessi resti ignoto ai datori di lavoro, i quali non avranno alcuna garanzia che i lavoratori possiedano veramente le competenze dichiarate. Così, il sistema, per un verso, non permette la collocazione flessibile della forza lavoro nell'organizzazione produttiva e, per altro verso, non contribuisce a migliorare le prospettive occupazionali e di mobilità nel mercato. Cionondimeno, la prevista certificazione dei programmi formativi e degli enti formatori, per mezzo dell'organismo bilaterale costituito dalle parti sociali del settore, pare se non altro in grado di aumentare la chiarezza sugli standard qualitativi dei programmi offerti e la trasparenza nel mercato della formazione continua.

7. Il sistema tedesco della formazione professionale di base rappresenta un modello istituzionale complesso, capace di andare oltre i processi di produzione di competenze limitati e di corto respiro e di concentrarsi sulla costruzione di capacità trasferibili e ampie, calibrando i corsi sull'offerta ponendo al centro il profilo professionale. Detto sistema, pur se pienamente vitale ad onta di alcuni timori e nonostante gli interventi politici trascorsi, è oggi sottoposto ad una relativa svalutazione a causa dell'aumentata importanza e della maggiore richiesta di formazione continua. Tuttavia quest'ultima, a causa dello scarso grado di regolazione, non è in grado di raggiungere gli standard quantitativi e qualitativi confacenti ad una società altamente industrializzata.

Per questo motivo, i sindacati tedeschi stanno orientando in maniera sempre più marcata l'agenda della contrattazione collettiva sui temi della formazione continua. Essi contano in questo modo di esercitare un'influenza sul sistema, tanto sotto il profilo socio-politico quanto sotto quello educativo, allo scopo di mantenere, e forse estendere, la propria funzione modernizzatrice e razionalizzante. I contratti collettivi stipulati fino ad oggi rappresentano i primi tentativi dei sindacati di proporsi come attori di rilievo su questo terreno. L'accordo del settore metalmeccanico ne è l'esempio principale, benché non unico.

Alla luce degli effetti dimostrati, non si può negare che l'accordo in questione abbia contribuito al necessario progresso delle prassi aziendali in materia di formazione continua, determinando in qualche misura il consolidamento e la modernizzazione delle strutture e delle pratiche formative, nonché il rafforzamento dei diritti individuali nelle imprese. Nondimeno, si notano ancora taluni punti di debolezza e problemi irrisolti che coinvolgono solo parzialmente la competenza dei contratti collettivi, e che quindi l'attuazione delle linee guida negoziate non basta a superare.

Il tenore degli investimenti in formazione continua varia sostanzialmente da impresa a impresa ed in generale si attesta su livelli molto bassi. Il *trend* negativo della spesa e della partecipazione non sembra ancora concluso. La crescente devoluzione in mani private degli investimenti e delle responsabilità in materia è stata mitigata, ma non del tutto invertita. Inoltre, le percentuali di partecipazione, e le stesse opportunità di prendere parte a programmi formativi, sono ripartite in modo diseguale tra i dipendenti, in funzione delle diverse strutture aziendali e delle tipologie di impiego. La contrattazione collettiva non ha ancora individuato un approccio al problema della partecipazione che sia ad un tempo sostenibile e

adeguato sul piano della selettività sociale. Inoltre, pochi passi sono stati compiuti fino ad oggi per risolvere la questione della certificabilità e della trasferibilità inter-aziendale dei profili formativi.

Esistono molteplici spiegazioni del modesto impatto dell'accordo collettivo in commento. La prima è la natura scarsamente vincolante delle linee guida. Poiché il loro carattere è tale da tollerare anche un adempimento meramente formale, le disposizioni in materia di criteri di qualità e di impegno a soddisfare la domanda accertata avrebbero dovuto tenere conto del fatto che l'accordo si limita ad aprire un varco, mentre la sua effettiva applicazione dipende dalla consapevolezza di tutti gli attori circa l'importanza della formazione continua e dalla capacità di ciascuno di far valere il proprio punto di vista. Se i requisiti di qualità fossero posti in modo vincolante, verrebbe preclusa la possibilità di adempiere solo formalmente alle linee guida senza poi realizzare alcun cambiamento delle prassi formative aziendali. Tuttavia, la disponibilità delle imprese ad impegnarsi in questo senso appare ancora poco marcata.

La seconda spiegazione risiede in alcune carenze strategiche e concettuali. Si allude in primo luogo alla mancata adozione di un metodo negoziale che consideri la formazione continua come materia trasversale dei contratti collettivi. Il tema è prevalentemente trattato in maniera isolata e non sufficientemente integrato con argomenti quali l'organizzazione del lavoro, le retribuzioni e l'orario. Invece, una strategia complessiva di aggregazione tra i veri terreni contrattuali potrebbe incoraggiare datori e prestatori di lavoro ad investire maggiormente in formazione continua.

In secondo luogo, le rilevate carenze strategiche e concettuali si estendono all'intera politica della formazione professionale. Non si è ancora deciso come porre concretamente un impianto istituzionale che abbracci formazione di base e continua. Manca quasi del tutto un dibattito sul se e come l'assetto del sistema duale possa fungere da base o se possa essere integralmente trasferito nel settore della formazione continua, come suggerito da Blossfeld⁽³²⁾. Secondo questo Autore, lo sviluppo di un sistema di formazione continua parallelo a quello della formazione di base potrebbe costituire "un efficiente strumento di istruzione avanzata e aggiornamento professionale, idoneo ad accompagnare il lavoratore lungo il proprio intero percorso professionale". Ciò in quanto un sistema di tal fatta sintetizzerebbe gli interessi dello Stato, delle imprese e dei lavoratori, mescolando formazione pratica e teorica e garantendo la certificabilità delle qualifiche.

Si ritiene tuttavia che la pura e semplice estensione e imitazione degli istituti della formazione di base nel campo della formazione continua non sarebbe adatta allo scopo dichiarato, attese le ampie differenze strutturali tra i due ambiti. La formazione continua è infatti caratterizzata dalla maggiore fluidità della domanda e da una finalità differente, che comprende l'adattamento, l'espansione, il perfezionamento e la specializzazione delle conoscenze.

Questo non esclude, però, che le istituzioni tripartite possano dare un serio contributo progettuale alla formazione continua, creando moduli trasferibili orientati

⁽³²⁾ Cfr. H.P. BLOSSFELD, *Is the German Dual System a Model for a Modern Vocational Training System? A Cross-National Comparison of How Different Systems of Vocational Training Deal with the Changing Occupational Structure*, in *International Journal of Comparative Sociology*, 2002, n. 33, 168.

sui fabbisogni di ciascun settore o professione, che soddisfino le necessità di ammodernamento, adattamento e avanzamento. Alcuni di questi aspetti sono stati oggetto di confronto, ma i sindacati, al di là del riconoscimento delle qualifiche professionali avanzate, non hanno ancora raggiunto un accordo o, per meglio dire, devono ancora iniziare a discutere un piano complessivo.

Infine, ferma restando la costituzione di una siffatta struttura istituzionale tripartita, spetta al legislatore stabilire le ulteriori condizioni di un più efficiente sistema di formazione continua. In questo senso, un primo orientamento è stato indicato dalle anzidette proposte legislative dei sindacati, nonché dalle raccomandazioni finali della Commissione di esperti sul finanziamento della formazione continua, nominata dal Governo federale nel 2001 ⁽³³⁾.

L'efficienza del sistema dovrebbe essere valutata in funzione della sua capacità di rendere il sistema formativo più permeabile e trasparente, di assicurare qualità e trasferibilità e di chiarire le condizioni per il finanziamento dei corsi e per la selezione dei partecipanti. Si tratta di elementi importanti sia per fornire l'incentivo ad un adeguato investimento in formazione, sia – considerati i tassi di disoccupazione e la declinante vincolatività dei contratti collettivi – per garantire l'inclusione di tutti i soggetti occupabili.

Se tale obiettivo possa o meno essere concretizzato è, a ben guardare, una questione di potere, in quanto né il legislatore né le imprese mostrano interesse ad affrontare i temi della formazione continua. Peraltro, l'abilità delle organizzazioni sindacali di imporre una più stretta regolazione della materia si trova di fronte a un bivio. Da un lato, il declino dei tassi di affiliazione sindacale e l'attuale deregolazione delle istituzioni del mercato del lavoro hanno indebolito la loro posizione e la loro persuasività, tanto sui temi della formazione continua quanto su altri terreni. Dall'altro lato, proprio un intervento sui temi della formazione continua appare oggi necessario ai sindacati per mantenere un'influenza sui mercati del lavoro e sulla produzione delle capacità professionali e per confermare il proprio ruolo di autorevoli e competenti rappresentanti della forza lavoro.

Se i sindacati riusciranno a contribuire ad una politica della formazione professionale egalitaria e moderna, lo dirà l'efficacia delle loro azioni. Tuttavia, per essenziali che siano le iniziative sindacali, esse finirebbero sovraccaricate se assumessero la piena responsabilità di correggere in maniera sostenibile le carenze di base del sistema della formazione continua.

La contrattazione collettiva in questo campo si è sviluppata di riflesso, per supplire alla posizione arretrata dello Stato, e può essere letta come un tentativo di correggere i problemi emersi e di ricavare una posizione di influenza almeno parziale sui processi educativi oggi più rilevanti. Questo pone i sindacati davanti ad un altro bivio. Se da un lato è assolutamente necessario un loro impegno nella formazione continua, dall'altro accollarsene l'intera responsabilità determinerebbe non solo l'esonero dello Stato da una funzione pubblica, ma anche, gioco-

⁽³³⁾ Cfr. EXPERTENKOMMISSION FINANZIERUNG LEBENSLANGEN LERNENS, *Der Weg in die Zukunft*, Berlino, 2004, consultabile in www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf.

forza, un approccio solo parziale ai temi della formazione continua, con i prevedibili problemi conseguenti ⁽³⁴⁾.

Fino a quando tali attività contribuiranno a costruire e ad esaltare l'immagine della formazione continua come un dovere sociale imposto, senza nel contempo rispondere alle osservazioni di ordine economico proposte dalle imprese mediante le richieste di partecipazione e di applicazione delle regole, le attuali tendenze alla selettività sociale e alla privatizzazione delle responsabilità non potranno che accentuarsi. Di conseguenza, è indispensabile che lo Stato rammenti la propria responsabilità pubblica. Una concorrente disciplina di fonte politica, che faccia uso di efficaci strumenti di bilanciamento tra interessi individuali, economici e sociali, appare necessaria per migliorare la condizione della formazione continua.

I problemi della formazione continua in Germania: quale contributo dalle parti sociali? –

Riassunto. *L'influenza dei sindacati tedeschi sul mercato del lavoro è assicurata non solo dalla loro attività contrattuale in materia di retribuzioni e condizioni di lavoro, ma anche dal ruolo importante che essi rivestono nel sistema, fortemente istituzionalizzato, della formazione professionale di base. Invece la formazione continua, che sta acquistando una rilevanza sempre maggiore, è caratterizzata da numerose carenze, di tipo regolativo e non, e da un basso grado di influenza sindacale. Recentemente le organizzazioni dei lavoratori hanno intrapreso alcune iniziative rivolte a contrastare tali carenze regolative e a mantenere un controllo sulla produzione delle competenze professionali. Queste iniziative si sono tradotte in diversi contratti collettivi. Al dibattito, tuttora in corso, circa l'individuazione del miglior assetto regolativo per la formazione continua, gli AA. intendono apportare un contributo, esaminando gli effetti dell'Accordo per la formazione continua nel settore metalmeccanico del Baden-Württemberg.*

The Relevance of Collective Bargaining in Continuing Vocational Training Issues. Some Aspects from Germany (Article in English) – Summary.

The influence of German trade unions on labour markets is ensured not only through bargaining over wages and working conditions but also through their important role in the strongly institutionalised initial vocational training system. Further training, however, which is increasing in relevance, is characterised by several regulatory and other shortcomings as well as low influence of trade unions. In order to tackle regulatory weaknesses and to retain control of skill production, trade unions have recently taken initiatives resulting in several collective agreements. However, the debate continues on the satisfactory regulation of further training, to which a contribution is made by examining the effects of the Collective Agreement on Further Training in the metalworking-industry of Baden-Württemberg.

⁽³⁴⁾ Cfr. B. MAHNKOPF, *Gewerkschaftspolitik und Weiterbildung. Chancen und Risiken einer qualifikationsorientierten Modernisierung gewerkschaftlicher (Tarif-)politik*, in *Discussion Papers FS1*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1989, n. 11.

Esigenze di adeguamento delle competenze professionali e di inclusione dei lavoratori non specializzati: un caso di studio dall'esperienza danese

Anja Lindkvist V. Jørgensen, Morten Lassen, John Houman Sørensen

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Il sistema formativo AMU: una struttura multifunzionale tra continuità e cambiamento. – **3.** Il caso di studio: il contesto regionale. – **4. Segue:** la metodologia di analisi. – **5. Segue:** i risultati: la formazione nel contesto del partenariato tra imprese e attore pubblico. – **6.** Valutazione del caso di studio: caratteristiche e attori del *network*. – **7. Segue:** l'attore centrale. – **8. Segue:** gli altri attori. – **9.** Conclusioni: l'importanza di un centro forte per il buon funzionamento del *network*.

1. L'intento di questo saggio è chiarire come una parte del sistema danese di istruzione e formazione professionale continua (in danese "il sistema AMU")⁽¹⁾ possa contribuire, in una prospettiva di rete, ad uno sviluppo positivo dell'occupazione, sia per gli occupati che per i disoccupati, e creare di conseguenza una forte relazione tra la domanda e l'offerta di istruzione e formazione professionale. Inoltre, l'articolo cerca di fare luce su un fenomeno piuttosto trascurato nella società della conoscenza: il fatto che nella realtà dei fatti vi sia più innovazione rispetto ai contributi in forma di ricerca ed istruzione apportati dalle istituzioni di istruzione superiore.

I risultati si basano su un'analisi condotta nel 2003 sul ruolo giocato per parecchi anni dal sistema AMU nella parte settentrionale della Danimarca. Lo scopo dello studio era di scoprire in che modo e fino a che punto il sistema di formazione ed istruzione professionale per i lavoratori non specializzati sostenesse lo sviluppo di imprese all'interno di un distretto industriale regionale specializzato, nel settore manifatturiero dell'elettronica.

I risultati mostrano come l'istruzione e la formazione dei lavoratori ed il miglioramento delle competenze dei disoccupati siano stati messi in pratica attraverso un'intensa cooperazione tra vari attori. Un'istituzione pubblica di istruzione e

* Anja Lindkvist V. Jørgensen è ricercatore presso il Centre for Labour Market Research e al Department of Economics, Politics and Public Administration dell'Università di Aalborg. Morten Lassen è direttore del Centre for Labour Market Research e al Department of Economics, Politics and Public Administration dell'Università di Aalborg. John Houman Sørensen è professore associato presso il Centre for Labour Market Research e al Department of Economics, Politics and Public Administration dell'Università di Aalborg.

Traduzione dall'inglese a cura di Anna Maria Sansoni e Marouane Achguiga.

(¹) AMU è un'abbreviazione di *Arbejds Markeds Uddannelse*, che significa "formazione per il mercato del lavoro" ed è parte del sistema pubblico danese di istruzione e formazione professionale continua.

formazione professionale ha fornito un contributo decisivo per la realizzazione di una rete ben funzionante, grazie alla creazione di un centro di conoscenza. Inoltre, l'articolo dimostra che il senso di responsabilità degli attori locali nella gestione dei fondi pubblici è rafforzato quando essi sono inseriti in una rete stabile che contempla sia le esigenze delle imprese sia gli obiettivi sociali e del mercato del lavoro.

Al rapporto “*Forbundne Kar og Åbne Sind*” (“*Communicating Vessels and Open Minds*”, letteralmente “Vasi Comunicanti e Menti Aperte”) ⁽²⁾ ha fatto seguito un altro studio più breve, che ha analizzato in modo più dettagliato la percezione del ruolo e delle qualifiche degli insegnanti dell'AMU da parte delle imprese del settore ⁽³⁾.

2. La società danese contemporanea è abitualmente descritta come una società basata sui servizi e sulla conoscenza, nella quale i fondamentali parametri di concorrenza sono l'innovazione e la creatività promosse dalla forza lavoro. Si afferma inoltre molto spesso che è di vitale importanza che i lavoratori danesi siano preparati ad assumere maggiori responsabilità, ad essere creativi e capaci di condividere la loro conoscenza in gruppi trasversali.

La ragione del rapido cambiamento che si è verificato relativamente ai contenuti del lavoro può essere ampiamente ricondotta a due fattori ⁽⁴⁾: l'introduzione di nuove tecnologie che richiedono sempre più qualifiche orientate al raggiungimento di determinati risultati, basate su intuizioni teorico-funzionali, e la diffusione di nuove forme organizzative, che pone nuove domande specialmente in relazione alla flessibilità e alla cooperazione nello svolgimento dei compiti.

È evidente che, in futuro, la maggior parte delle persone si troverà di fronte, in una certa fase della propria vita professionale, ad esigenze di formazione o di riqualificazione, o dovrà trovare un nuovo lavoro. Per questo motivo, è necessario che le persone siano dotate di ampie competenze di base per affrontare le sfide legate all'ampliamento delle loro capacità professionali.

Prima di passare ad una presentazione più dettagliata del nostro studio e dei suoi risultati, desideriamo proporre un breve riassunto su alcune importanti caratteristiche del sistema di formazione AMU.

La politica di istruzione e formazione professionale continua (CVT) è diventata negli ultimi decenni uno strumento politico sempre più importante per trattare i problemi legati agli sviluppi economici mondiali, sia nel contesto delle politiche del mercato del lavoro che al di fuori. Il sistema AMU, nato nel 1960, si configura come un'offerta in un certo senso unica di corsi di formazione per lavoratori non specializzati. Il cuore del sistema consiste in un profilo di corsi altamente differenziati e fortemente modulati per distinti livelli di qualifiche in ogni settore del mercato del lavoro. I corsi di formazione AMU offrono una partecipazione gratuita per gli occupati oltre che per i disoccupati e un rimborso abbastanza

⁽²⁾ M. LASSEN, A.L.V. JØRGENSEN, J.H. SØRENSEN, *Forbundne Kar og Åbne sind [Communicating Vessels and Open minds]*, CARMA, Aalborg, 2003.

⁽³⁾ M. LASSEN, A.L.V. JØRGENSEN, J.H. SØRENSEN, *Notat om undersøgelse af AMU-lærerqualifikationer [Concerning the qualifications of the AMU-teachers]*, CARMA, Aalborg, 2004.

⁽⁴⁾ B.-Å. LUNDEVALL, *Growth, Innovation and Social Cohesion: the Danish model*, Elgar Publisher, Cheltenham, 2002.

equo per il reddito non percepito, finanziato in gran parte dallo Stato. In passato la guida del sistema era fortemente centralizzata, gli standard dei contenuti e della qualità dei corsi erano definiti a livello nazionale ed i corsi erano tenuti da insegnanti con livelli di qualifiche anch'essi definiti a livello nazionale. Questo sistema si basava sulla cooperazione tra il Ministero del lavoro e i comitati di rappresentanti delle parti sociali (cosiddetti comitati CVT).

L'istruzione si è diffusa rapidamente e negli anni Sessanta è stato istituito un sistema di formazione professionale supplementare per i soggetti adulti, a gestione pubblica e amministrato in modo concertativo. Esso presentava una caratteristica davvero unica, vale a dire il fatto di consentire anche ai disoccupati di partecipare alle stesse condizioni degli occupati; inoltre, la compensazione associata alla formazione per le entrate non percepite era la stessa per entrambi i gruppi.

La maggior parte dei partecipanti non aveva avuto precedentemente alcuna formazione professionale. Grazie ai corsi, essi hanno acquisito tutti i requisiti necessari per la mobilità, per evitare i licenziamenti per esuberanza di personale e per spostarsi dai settori scarsamente produttivi a quelli più produttivi, in cui vi era una chiara domanda di lavoro. Negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta, quando la disoccupazione era molto bassa e il potere dei lavoratori in aumento, il sistema è stato utile anche per integrare le donne e gli immigrati nella forza lavoro. In altre parole, gli scopi del sistema AMU sono stati l'espansione, lo sviluppo ed il miglioramento delle qualifiche della forza lavoro.

Tale modello organizzativo si è perpetuato fino a metà degli anni Ottanta, senza essere intaccato dalle altre tendenze riformatrici in materia di istruzione. Specialmente da metà degli anni Novanta, tuttavia, esso è cambiato radicalmente e attualmente vi è una gestione molto più decentrata. Le istituzioni sono diventate i principali responsabili della qualità dei corsi e la struttura di questi ultimi, in precedenza rigidamente stabilita, è ora molto più flessibile. La possibilità di partecipazione gratuita per i disoccupati è notevolmente diminuita ed è possibile sostenere che i principi del *New Public Management* (NPM) abbiano trovato applicazione. L'introduzione di una politica orientata al NPM non intendeva esplicitamente mettere alla prova le parti sociali. Ma, come è diventato evidente in seguito alla riforma, questo è un possibile effetto di una struttura di *governance* più decentrata e basata su una rete ⁽⁵⁾.

Conseguenza della tendenza ad allontanarsi dalla tradizionale guida governativa di tipo concertativo può essere considerata l'indebolimento della tradizionale modalità di conduzione dell'offerta dei servizi del sistema formativo danese. In altre parole, si potrebbe sostenere che i cambiamenti abbiano attivato nuove forme di guida del sistema – cosiddette strutture di *governance* – in cui la maggior parte delle attività è realizzata da reti di numerosi attori ⁽⁶⁾. I motivi della partecipazione di questi attori alle reti sono spesso riconducibili ad una certa utilità personale. La nostra tesi fondamentale è che una buona offerta di corsi di formazione rappresenti una precondizione per una forte e ben definita domanda di maggiori qualifiche da parte delle imprese.

⁽⁵⁾ M. LASSEN, *VEU-lovgivning – eller VEU-reform? [CVT-lawmaking – or CVT-reform?]*, in *I Dansk Pædagogisk Tidsskrift*, 2000, n. 1.

⁽⁶⁾ D. MARSH, *Comparing policy networks*, Open University Press, Buckingham, 1998.

Un forte *focus* sulle esigenze delle imprese è, come affermato precedentemente, una caratteristica consolidata del sistema AMU. Tuttavia, in anni recenti ci si è chiesti se un *focus* ancora più netto sulle necessità delle imprese avrebbe condotto ad un cambiamento nella natura dell'istruzione e della formazione, determinando uno spostamento dall'intento di servire in primo luogo gli obiettivi di politica del mercato del lavoro a favore invece dell'obiettivo di garantire lavoro qualificato alla singola impresa. In altre parole, si temeva che il sistema AMU potesse smettere di essere un bene pubblico e diventare piuttosto una sorta di sussidio per le imprese, vale a dire prima di tutto uno strumento di politica industriale.

La nostra analisi sullo sviluppo del mercato del lavoro nella Danimarca settentrionale ha dimostrato che i corsi nel settore elettronico sono riusciti a combinare una esplicita attenzione alle esigenze delle imprese con una altrettanto evidente attenzione agli obiettivi formativi. Questo duplice *focus* è definito in questa sede come multifunzionale e può essere riassunto come segue ⁽⁷⁾: in primo luogo, i corsi AMU o i corsi CVT contribuiscono a rendere competitive le imprese manifatturiere del settore elettronico; in secondo luogo, i corsi CVT hanno determinato un aumento dell'occupazione nel settore, anche grazie alla formazione di coloro che cambiano lavoro e di coloro che entrano per la prima volta nel mercato; in terzo luogo, l'ampia ed estesa gamma di corsi di livelli molto vari ha aiutato coloro che eseguono lavori manuali a scegliere programmi formativi utili per aumentare il loro livello formale di competenze.

I buoni risultati conseguiti nella qualificazione di coloro che eseguono lavori manuali nel settore elettronico hanno portato ad utilizzare attivamente il quadro esistente di offerta di corsi CVT. Attraverso speciali forme organizzative e modelli di comportamento, è stata istituita con successo una cooperazione costruttiva tra imprese ed enti formativi – alla quale nel rapporto ci si riferisce utilizzando l'espressione “*vasi comunicanti*” – e tutti i partecipanti sembrano considerarla un gioco a somma positiva. La cooperazione prende la forma di una rete in cui le relazioni aperte – a cui ci si riferisce con l'espressione “*menti aperte*” – sono state vantaggiose per tutti gli attori coinvolti.

3. La forza lavoro coinvolta nella produzione di massa del settore elettronico è costituita principalmente da lavoratori non specializzati o semi-specializzati. Nella parte settentrionale della Danimarca, questo settore ha registrato una crescita superiore alla media; dal 1992 al 1999 il tasso di occupazione complessivo in questa parte del Paese è stato pari a 106,3 (considerando il 1992 uguale a 100), mentre a livello nazionale era 106,2. Tuttavia, quando guardiamo all'industria elettronica, l'indice per la Danimarca del nord era 154,1, mentre a livello nazionale esso era pari a 108,9. Un ulteriore elemento riguarda la produzione di apparecchiature elettroniche, per la quale l'indice per la Danimarca del nord era 150,3, mentre il livello nazionale era 104,3 ⁽⁸⁾.

Il quesito di ricerca è stato quello di analizzare perché questa crescita sia stata maggiore nella Danimarca settentrionale rispetto ad altre regioni danesi che, a

⁽⁷⁾ M. LASSEN, A.L.V. JØRGENSEN, J.H. SØRENSEN, *Forbundne Kar og Åbne sind*, cit.

⁽⁸⁾ B. DALUM, C.Ø.R. PEDERSEN, *Vision Nordstjernen*, NOVI, Aalborg, 2002.

giudicare dalle apparenze, sembrano avere condizioni almeno altrettanto favorevoli per la crescita nel settore elettronico.

La regione settentrionale, rispetto ad altre, è stata tradizionalmente tra le meno sviluppate, caratterizzata da un tasso di occupazione relativamente alto nell'agricoltura, nella pesca e nei settori industriali tradizionali; inoltre, essa ha presentato un tasso di disoccupazione costantemente più alto rispetto al resto del Paese. Se si pensa a quella che era la situazione intorno al 1980, non sembrava certo probabile che questa regione stesse per sperimentare una crescita superiore alla media in un settore di alta tecnologia come l'elettronica.

Inoltre, il sistema formativo AMU funziona allo stesso modo a livello nazionale; così ancora una volta ci siamo chiesti quale potesse essere la spiegazione per il fatto che il sistema di rete avesse maggiore successo nella Danimarca settentrionale che in altre parti del Paese.

4. Le ricerche generalmente si sono focalizzate sulle caratteristiche della formazione dei lavoratori non specializzati e sulle strategie per assumerli, per tenerli in azienda e per sviluppare le loro qualifiche ⁽⁹⁾. Una particolare area di interesse ha riguardato il modo in cui le istituzioni formative pubbliche del mercato del lavoro hanno sviluppato, in strette relazioni di *network* con la comunità imprenditoriale, strategie comuni per lo sviluppo delle competenze.

Lo studio ha analizzato i prerequisiti necessari per riuscire a creare possibilità di lavoro relativamente stabili per le persone non specializzate in un settore in rapido cambiamento. L'approccio prescelto combina l'analisi delle qualifiche e i concetti di "distretti industriali" della teoria della crescita economica e dell'innovazione, con i concetti della scienza politica di "neo-corporativismo" e della teoria dei "network", ovvero rete ⁽¹⁰⁾.

Trattandosi di un caso di studio, l'obiettivo era fornire un'analisi empirica delle possibili spiegazioni di uno sviluppo dell'occupazione differenziato a livello regionale, concentrandosi in particolare sull'importanza della formazione del capitale umano. La ricerca chiarisce le relazioni esistenti in un *network* ben definito. I dati consistono nei risultati di una ricerca a tavolino su documenti di autorità pubbliche, imprese ed istituzioni formative, dati statistici sulle attività formative ed interviste qualitative con direttori delle risorse umane, lavoratori non specializzati, rappresentanti sindacali nelle imprese e con professionisti delle istituzioni attive nell'ambito della formazione professionale continua.

⁽⁹⁾ J. ATKINSON, *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, Institute of Manpower Studies Report, Brighton, novembre 1984; J. ATKINSON, *Employment Flexibility in Internal and External Labour Markets*, Institute of Manpower Studies, Brighton, 1986; O. KORSNES, *The Firm in Society and the Society in the Firm – Comparative organizational analysis as an element in the exploration of the multi-dimensional reality of industrial working life*, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen, Småskrifter, 1996; J.H. SØRENSEN, *Personalestrategiske Valg og Kvalificering [Strategic choice of personnel policies]*, in H. JØRGENSEN (a cura di), *Voksenuddannelsens Kvalificering*, CARMA's Forlag, Aalborg, 2000, 75-158; J.H. SØRENSEN, *Enterprise-in-Society – The Embeddedness of the Concept of Demand for Adult Education and Training*, Paper presentato all'IIRA-Conference a Oslo, Aalborg, 2001 (può essere scaricato dal sito: www.socsci.aau.dk/carma/papers.htm).

⁽¹⁰⁾ B. DALUM ET AL., *The formation of knowledgebased clusters in north Denmark and western Sweden*, IKE Group & Industrial Dynamics, Aalborg, 1999; D. MARSH, *op. cit.*; P.A. SABATIER, H. JENKINS-SMITH (a cura di), *Policy Change and Learning – an Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder, 1993.

5. Il nostro principale risultato conferma l'importanza di un'offerta di lavoro adeguata e della disponibilità, pertinenza e qualità dell'istruzione e formazione professionale continua, nella forma dei corsi AMU. Questi corsi erano stati originariamente sviluppati in collaborazione tra i responsabili del settore risorse umane delle imprese, i funzionari delle istituzioni formative dell'AMU, le autorità del mercato del lavoro e l'autorità regionale competente per la politica industriale.

Proprio considerando questa modalità di cooperazione, sarebbe fuorviante caratterizzare i corsi CVT con i termini tradizionali di "offerta" e "domanda" di competenze: sarebbe più preciso descriverli come il risultato di un processo di apprendimento reciproco, nel quale le imprese sono informate sulle nuove possibilità di sviluppo delle risorse umane e sulle possibilità di assunzione e nel quale gli insegnanti del centro AMU sono molto aggiornati sui cambiamenti tecnici ed organizzativi che si verificano nell'industria.

Il secondo risultato lo si deve ad una particolare unità di ricerca e sviluppo semi-indipendente, la HYTEK, affiliata all'AMU in particolare nella Danimarca settentrionale. La HYTEK sta effettuando compiti di sviluppo dei processi e prove tecnologiche per alcune parti dell'industria elettronica. In altre parole, l'AMU nella Danimarca del nord ha costituito un'unità specializzata nello sviluppo di innovazione dei processi (ma non innovazione di prodotto) specialmente nel settore elettronico. La HYTEK è stata istituita da alcuni degli insegnanti AMU e per questo si è verificata una sovrapposizione tra lo *staff* della HYTEK ed il centro AMU. Questo tipo di sovrapposizione implica che gli insegnanti, anche quando fanno lezione ai corsi di formazione continua (corsi CVT) di livello base, sono aggiornati sugli standard attuali dell'industria, il che fa una buona impressione alle imprese.

Nei cosiddetti gruppi ERFA (gruppi per lo scambio di esperienza), che lo *staff* dell'AMU provvede a mantenere, le imprese danno il loro contributo con informazioni sulle nuove esigenze di qualifiche e sull'andamento generale dell'occupazione. Contemporaneamente, l'AMU informa le aziende sui piani relativi al numero ed al contenuto dei futuri corsi CVT. Questo si concretizza con la distribuzione dei corsi tecnico-professionali su tre livelli: livello A (che fornisce le qualifiche per funzioni professionali standard nell'industria elettronica); livello B (che offre formazione per svolgere funzioni di lavoro più specializzate) e livello C (per le più avanzate funzioni professionali e per la tecnologia di ultima generazione).

Questi livelli, oltre ad essere frequentabili singolarmente, possono anche essere frequentati l'uno dopo l'altro ed in questo modo accumularsi fino a consentire al soggetto interessato di raggiungere un livello specializzato. Inoltre l'ente formativo offre un'ampia gamma di corsi a contenuto attitudinale.

Analizzando più specificamente i tipi di corsi che le imprese usano attualmente, ma anche quelli che hanno usato nel corso del tempo, è possibile stabilire un quadro generale della tendenza o meno dell'industria elettronica a richiedere più ampie e/o più alte domande di qualifica ⁽¹⁾. Questo quadro può dare indicazioni

⁽¹⁾ M. LASSEN, A.L.V. JØRGENSEN, J.H. SØRENSEN, *Om virksomhedsundersøgelsen [On the enterprise-case-studies]*, Working paper, CARMA, Aalborg, 2003; B. CLEMATIDE, J. KNOBLAUCH, *Arbejdsdeling*

importanti sulle strategie delle politiche del personale delle singole imprese, nelle diverse fasi di assunzione, mantenimento, sviluppo e uscita graduale.

Nella nostra analisi siamo riusciti ad identificare diversi modelli di combinazione della gamma dei corsi da parte delle imprese ed in questo modo abbiamo trovato conferma delle strategie delle politiche del personale da esse perseguite.

Questa capacità di andare incontro a diverse esigenze è dovuta alla forte interazione tra offerta e domanda di formazione, interazione che intendiamo descrivere ora più in dettaglio.

Vi sono prove del fatto che vi sia una relazione, sia ciclica che anti-ciclica, tra il livello di attività delle imprese ed il numero e la frequenza di corsi CVT per l'industria elettronica. In altre parole, siamo convinti che vi sia un legame tra i picchi e i cali di produzione nell'industria ed il tipo di corsi che le imprese richiedono.

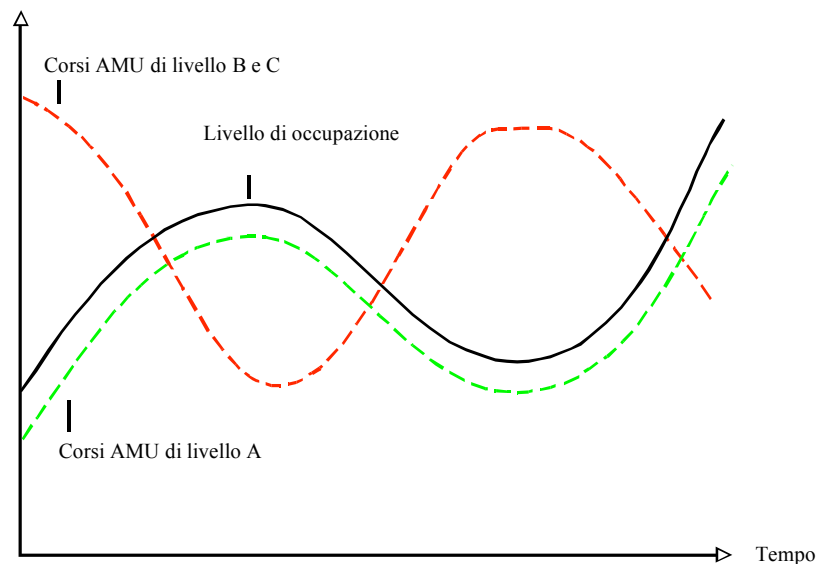
Quando le imprese avvertono un declino nei livelli della loro attività, allora l'AMU può essere certa che anche la domanda di corsi di livello A diminuirà. In tale situazione, le imprese domanderanno corsi di livello B e C, in parte per evitare esuberi, in parte per sviluppare le competenze dei dipendenti-cardine. Ovvero, quando il livello di attività delle imprese è in declino, allora la domanda di corsi di livello B e C è in aumento.

Quando invece le imprese si aspettano una ripresa delle loro attività, avranno bisogno di nuovi lavoratori – e di conseguenza vi sarà una maggiore domanda di corsi di livello A. In periodi di intensa attività, per le imprese risulta difficile fare a meno di lavoratori qualificati in produzione. Perciò, quando gli ordinativi sono pieni, la partecipazione ai corsi B e C è cancellata o rimandata.

I corsi di livello A possono perciò essere descritti come ciclici, nel senso che la domanda sale quando il ciclo economico mostra segni di ripresa, e cala in periodi di recessione. Al contrario, la domanda per corsi di livello B e C è anticiclica: la loro quantità si muove nella direzione opposta rispetto al ciclo economico. Questa relazione è illustrata per mezzo delle semplici curve della seguente figura:

Figura 1 – Illustrazione del legame tra lo sviluppo dell'occupazione e la realizzazione dei corsi.

Livello di occupazione/
Livello di attività AMU



Infine i corsi AMU possono giocare un ruolo importante in collegamento con l'uscita graduale dei lavoratori. In questo caso, infatti, i corsi servono a rispondere alle esigenze che emergeranno in una fase successiva, perché consentono sia di mantenere un gruppo di lavoratori qualificati pronti ad intervenire di nuovo nel momento in cui vi sia un miglioramento della situazione occupazionale, sia di rendere i lavoratori licenziati "meglio equipaggiati" per la ricerca di nuove opportunità nel mercato del lavoro.

Naturalmente lo sviluppo di questi corsi tra le diverse imprese è piuttosto diseguale e non sincronizzato; ma, nel complesso, la combinazione della domanda di corsi di livello A, che è ciclica, e della domanda di corsi di livello B e C, che è anticiclica, fa sì che l'AMU possa mantenere un livello di attività relativamente costante. Questo permette all'AMU di portare avanti una politica del personale che assicura docenti altamente qualificati, capaci di insegnare nei corsi di tutti e tre i livelli, con frequenti contatti con le imprese e consapevoli degli sviluppi tecnologici di ultima generazione, grazie alla stretta collaborazione tra l'AMU e la HYTEK.

Le attività descritte hanno assunto una chiara funzione formativa nelle imprese ed hanno conferito ai corsi AMU un'alta valenza professionale, direttamente rilevante per formare persone da integrare nelle aziende con specifici livelli di qualifiche. Tali attività sono state fortemente supportate dagli enti bilaterali, sia a livello locale che a livello nazionale.

Riassumendo, si può sostenere che siamo in presenza di un quadro di reciproca interdipendenza tra domanda ed offerta di persone qualificate ma non specia-

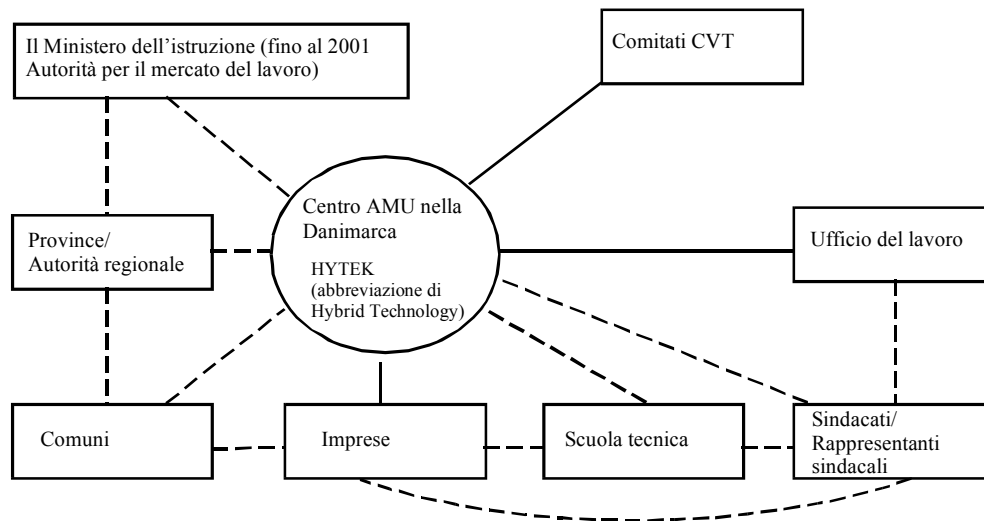
lizzate. Questo sistema, che sembra funzionare abbastanza bene, si basa sulla costruzione di reti tra tutti gli attori coinvolti, con criteri prossimi a quelli di costituzione di un c.d. “distretto industriale”.

6. Nella letteratura sulla formazione delle reti, un tratto ricorrente nella descrizione di questa fase è che alla base di tutto vi sia lo scambio di risorse e che vi sia un grado di interdipendenza tra queste risorse. Per definizione, la partecipazione ad una rete è volontaria e perciò dipende dal fatto che gli attori percepiscano vantaggi dalla partecipazione ad essa. Inoltre, le reti si caratterizzano per il grado di impegno o, piuttosto, per l’integrazione più o meno forte tra gli attori.

Le reti ad alta integrazione sono spesso definite “comunità” e presentano molti progetti di collaborazione sia comuni che specifici. Nelle reti di questo tipo, lavorare su temi ben definiti può condurre nel corso del tempo alla formazione di un’unità basata sulla condivisione del valore del raggiungimento degli obiettivi complessivi generali, nella quale la coesione è sufficientemente forte da ricomporre i potenziali conflitti di interesse tra gli attori ⁽¹²⁾.

La figura seguente spiega chi sono i partecipanti della rete regionale di istruzione e formazione AMU. Essa illustra chiaramente che i partecipanti alla rete provengono da un ampio spaccato della società, sia dal livello nazionale che da quello regionale.

Figura 2 – Il *network* CVT nella Danimarca settentrionale nell’area delle apparecchiature elettroniche.



Nota: la linea continua indica le relazioni primarie del *network*. La linea tratteggiata indica le relazioni secondarie del *network*.

⁽¹²⁾ D. MARSH, *op. cit.*

Questa rete potrebbe essere in larga misura descritta come una “rete di comunità”. Gli attori centrali della rete sono i rappresentanti dell’AMU, compresa l’unità di competenza HYTEK, mentre il ruolo di altri attori è più marginale. L’interesse personale è l’elemento alla base del potere integrativo del *network* ma, nel corso degli anni, per l’esistenza stessa della rete e per i risultati da essa raggiunti, gli attori centrali hanno formato un’unità con una condivisione di valori ed il compito di offrire un tipo di istruzione orientata alle esigenze delle imprese per i lavoratori semi-specializzati.

La conclusione è che la costituzione della rete in materia di formazione continua è stata il risultato di una fortunata coincidenza di condizioni variabili e circostanze favorevoli, e non il risultato di un piano strategico elaborato precedentemente ⁽¹³⁾. Ma una volta che il processo dinamico è stato messo in moto, lo sviluppo è stato favorito da un grande numero di attori che, in misura maggiore o minore, hanno contribuito con un supporto, sia nei fatti che a parole, alla continua crescita della rete.

7. Gli intensi sforzi per creare una stretta cooperazione tra l’unità dell’AMU che si occupa del settore elettronico (la HYTEK) e le imprese hanno condotto abbastanza rapidamente ad un’istituzionalizzazione dei rapporti, tramite la creazione del gruppo ERFA. In questo gruppo vi sono rappresentanti di 11 imprese della regione.

Nel gruppo ERFA sono presenti anche due insegnanti di istituti tecnico-professionali, provenienti dalla HYTEK, ed il capo di dipartimento dell’AMU. Gli insegnanti fanno i turni nel partecipare alle riunioni a seconda di quello che è all’ordine del giorno. Per quanto riguarda le imprese, di solito sono i direttori di produzione o di altre divisioni a partecipare. Il gruppo ERFA si incontra circa tre volte all’anno, ma di tanto in tanto può decidere anche di visitare le imprese in cui lavorano i partecipanti.

Durante questi incontri c’è uno scambio di informazioni di natura molto diversa e, secondo le dichiarazioni delle imprese, vi è un’enorme variazione nelle materie all’ordine del giorno – dall’innovazione tecnologica allo sviluppo pedagogico.

Riassumendo, non vi è dubbio che, in una prospettiva di rete, la cooperazione ERFA non solo fornisca un notevole scambio di risorse, ma anche che la situazione si avvicini sotto molti punti di vista ad un’interdipendenza tra i membri della rete.

Per riuscire a valutare l’importanza dell’unità HYTEK per l’esistenza dei “vasi comunicanti” tra offerta e domanda, è necessario innanzitutto spiegare brevemente le sue funzioni. Essa elabora i programmi dei corsi base, ad esempio su tecnologie speciali; compie attività di certificazione secondo gli standard ESA e IPC ⁽¹⁴⁾; svolge attività di consulenza, ad esempio su nuove tecnologie e su produzione di carte stradali; effettua test ed analisi su tecnologie applicate, ad esempio sui raggi X; svolge attività di ricerca, ad esempio su quella che può essere

⁽¹³⁾ M. LASSEN, A.L.V. JØRGENSEN, J.H. SØRENSEN, *Om samspilsundersøgelsen [Concerning the network analysis]*, Working paper, CARMA, Aalborg, 2003.

⁽¹⁴⁾ La HYTEK è accreditata dall’ESA (Agenzia Spaziale Europea) e dall’IPC (Associazione internazionale per la standardizzazione).

l'applicazione più appropriata della tecnologia in futuro; infine, essa è responsabile della traduzione in danese e della conseguente distribuzione degli standard e dei materiali dell'Associazione internazionale per la standardizzazione.

Inoltre, come già menzionato, le imprese possono usare le attrezzature ad alta tecnologia dell'AMU. Che il livello sia alto si desume dal fatto che la struttura è l'unica in Scandinavia ad essere stata certificata dall'industria europea spaziale e di difesa. Effettivamente, nell'area PCB, l'AMU (inclusa la HYTEK) è, dal punto di vista dell'attrezzatura, abbastanza spesso all'avanguardia rispetto alle imprese del settore.

È importante notare che stiamo parlando di attività basate sulla ricerca. A prima vista questa è una sorpresa: gli istituti AMU non sono esattamente conosciuti come organizzazioni di ricerca e sviluppo. Ma grazie alle competenze acquisite e alla loro capacità di essere all'avanguardia nella realizzazione di nuove tecnologie, ad esempio nella saldatura e nell'assemblaggio, non vi è dubbio che la HYTEK, tra il suo ventaglio di compiti, porti avanti attività di ricerca e sviluppo tecnologico.

Per l'AMU, in quanto fornitore di corsi, vi è una notevole ricaduta, a partire dalle attività della HYTEK. Non c'è bisogno di dire che la reputazione della HYTEK crea un'atmosfera favorevole molto importante per la cooperazione all'interno del gruppo ERFA. La HYTEK, infatti, generalmente aiuta a creare un'immagine positiva per l'AMU ed è un fattore significativo per l'alta qualità e credibilità che sono ad essa associate.

Lo sviluppo di corsi di alta qualità, sia di livello A, che B, che C, non sarebbe possibile senza il profondo intuito dimostrato dal corpo docente che svolge un ruolo attivo nello sviluppo della tecnologia e per l'organizzazione del lavoro; ovvero, senza una continua analisi dello sviluppo delle esigenze di qualificazione e delle tendenze generali nel pertinente settore del mercato del lavoro.

Un'importante condizione per la capacità di azione dell'AMU è stata la grande autonomia dei singoli membri dello *staff* nei loro contatti con le imprese, nel loro potere di acquistare apparecchiatura e nelle loro relazioni con i comitati di formazione continua (comitati CVT) a livello nazionale. Allo stesso modo, di vitale importanza è stato lo spirito di gruppo, che è valso come una vera e propria forma di imprenditorialità, stimolata dalla possibilità di guadagnare indennità integrative sulle attività ed anche dall'assenza di una separazione dello *staff* tra consulenti ed insegnanti. Ad AMU-HYTEK tutti i membri dello *staff* si sono visti assegnare compiti di sviluppo, di comunicazione e di insegnamento ed hanno considerato questi incarichi come compiti entusiasmanti e meritevoli di essere svolti per il servizio che forniscono alle imprese e al settore industriale in generale. Questo elemento è stato importante per garantire la capacità del corpo docente di gestire le espansioni e le flessioni della domanda per corsi di livello A, B e C.

Siamo convinti che in futuro il profilo professionale e di competenze del singolo insegnante richiederà qualifiche pedagogiche più ampie, come la capacità di usare metodi di insegnamento differenziati, qualifiche tecnico-professionali più

vaste e meno specifiche e più qualifiche di cultura generale ⁽¹⁵⁾. È inoltre presumibile che le qualifiche personali saranno usate più consapevolmente in un contesto professionale o di lavoro ed anche che il singolo insegnante farà affidamento su qualifiche di tipo industriale e sociologico. Lo scopo della capacità di padroneggiare questi strumenti di tipo industriale e sociologico è di riuscire a scoprire i meccanismi che si celano dietro le manifestazioni e le interpretazioni quotidiane.

8. La relazione tra l'AMU e le imprese, descritta precedentemente, è la prima delle tre relazioni primarie nella rete. In generale, possiamo affermare che la costruzione del distretto sia stata sostenuta dalla politica industriale della Danimarca settentrionale ⁽¹⁶⁾. Le imprese affermano di conoscersi reciprocamente molto bene nel settore, anche grazie alla partecipazione al gruppo ERFA. Poiché si conoscono e si fidano le une delle altre, nel corso degli anni è emersa una rete nella quale le imprese si aiutano a vicenda. Tale collaborazione può significare, ad esempio, offrire materie prime per la fase di fabbricazione. La collaborazione può anche significare condividere un ordine. Nell'attività commerciale, può succedere anche che le imprese si indichino reciprocamente ai clienti. In una fase di transizione, ad esempio, due imprese hanno anche condiviso un agente di commercio. Per quanto riguarda i lavoratori, infine, sembra esserci un *gentleman's agreement* per non sottrarsi reciprocamente i dipendenti. Le imprese sottolineano che questo tipo di assistenza reciproca è necessaria, poiché tutte concordano sul fatto che, per sopravvivere nel mondo degli affari, bisogna aiutarsi l'un l'altro. Questa attività di rete tra imprese del distretto ovviamente non è esclusivamente un sottoprodotto della cooperazione nella rete educativa e formativa. Tuttavia, la cooperazione nel gruppo ERFA dà il suo contributo, e viceversa: non c'è dubbio che la stretta relazione tra imprese vada a beneficio dell'istruzione e della formazione nel gruppo ERFA.

La seconda relazione fondamentale nella rete dell'AMU è quella con il servizio pubblico per l'impiego (*Job Centre*). Dal punto di vista delle imprese, il ruolo del *Job Centre* come fornitore di lavoratori è abbastanza marginale. Ma questo non significa che il *Job Centre* non sia importante nella rete. Piuttosto è il contrario: l'AMU ed il *Job Centre* lavorano a stretto contatto sulla selezione dei disoccupati per i corsi di base. Essi cooperano sulla definizione delle competenze dei disoccupati attraverso i cosiddetti corsi IKA (definizione delle competenze individuali), nei quali si fa un'introduzione al settore dell'elettronica e ai requisiti necessari per potervi lavorare.

Molti dei partecipanti al corso hanno riferito che i corsi AMU hanno fornito loro – spesso tramite indicazioni del *Job Centre* – una concreta opportunità per trovare l'attuale lavoro. Hanno affermato anche che la partecipazione ai corsi è considerata un mezzo per mantenere il proprio lavoro se è atteso un ridimensionamento del personale. La mancanza di una specializzazione – e perciò la scarsa

⁽¹⁵⁾ J. LAVE, E. WENGER, *Situated Learning: Legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991; P. BANKE, B. CLEMATIDE, L.B. RASMUSSEN, *Prospects for Anthropocentric Production Systems in Denmark*, EF-Fast, Belgium 1991.

⁽¹⁶⁾ B. DALUM ET AL., *op. cit.*

flessibilità – in molti posti di lavoro nel settore privato è un importante criterio per individuare le persone da licenziare. I lavoratori hanno dichiarato di essere stati iscritti ai corsi dall'impresa come parte di un processo di selezione del personale destinato a costituire il cardine del futuro *staff*. Queste affermazioni indicano che la partecipazione ai corsi a volte è promossa ufficialmente come un elemento di crescita per il lavoratore, ma ciononostante è vista dal lavoratore coinvolto come una velata minaccia di licenziamento, posta però in altro modo.

Un'altra delle essenziali relazioni delle reti è quella che coinvolge il comitato CVT ed il Ministero dell'istruzione. Il personale che gestisce le risorse umane in questa relazione ha sostenuto lo sviluppo dell'istruzione e della formazione elettronica nella Danimarca del nord in modo considerevole. Questo sostegno ha assunto specialmente la forma di avallo delle richieste di nuove attrezzature, attraverso nuovi stanziamenti per lo sviluppo e l'approvazione di un'ampia gamma di corsi.

È importante sottolineare la dimensione nazionale della rete per varie ragioni. Innanzitutto, perché il supporto a livello centrale è stato un fattore decisivo per le favorevoli condizioni di sviluppo dell'AMU, per la semplice ragione che è il comitato CVT ad avere, secondo l'attuale legislazione, l'autorità di raccomandare al Ministero dell'istruzione le attività da portare avanti. Il comitato CVT e il Ministero sono in possesso di molte competenze e risorse utili per realizzare ulteriori attività e questo si verifica perché il sistema AMU è ancora radicato in una prospettiva di sistema sulla forma dell'istruzione e della formazione. Sono le esigenze generali nel mercato del lavoro di un settore, e non quelle delle singole imprese, a costituire la ragione di un sistema di istruzione e formazione professionale continua finanziato pubblicamente. Tuttavia, per eseguire questo compito e realizzare un'istruzione e formazione nazionale basata sulle esigenze del settore, il comitato CVT ed il Ministero dell'istruzione sono profondamente dipendenti dai dati forniti dagli attori locali competenti. Di conseguenza, la partecipazione del comitato CVT alla rete garantisce un considerevole, sebbene non molto visibile, scambio di risorse. Così, il comitato CVT fornisce risorse, ordini per stanziamenti e sostegno in forma di approvazioni di corsi; in cambio, ottiene una concreta comprensione e conoscenza delle tendenze delle imprese e dello sviluppo dei corsi e, grazie al dialogo diretto, supporto e legittimità per le sue iniziative.

9. L'analisi ha mostrato che è possibile stabilire legami molto forti tra l'offerta e la domanda di istruzione e formazione professionale continua. Le imprese e le istituzioni formative possono avviare una stretta e stabile cooperazione, purché siano soddisfatte certe condizioni. Probabilmente uno dei fattori più importanti per garantire il successo di questa cooperazione è la capacità di mettere le istituzioni formative nella condizione di stabilire le priorità e di assumere un ruolo guida nella rete.

Queste particolari condizioni di successo sono risultate presenti in reti stabili che hanno origine dalla condivisione di valori comuni – le cosiddette “comunità” – fondate su relazioni di cooperazione a lungo termine basate sulla fiducia. Affinché tali reti conseguano risultati positivi, è importante che gli interessi coinvolti nell'istruzione e nella formazione siano articolati, discussi e riconosciuti in relazioni di rete ben funzionanti. Di conseguenza, alcuni specifici presupposti devo-

no essere presenti affinché un'istituzione formativa possa assumere il ruolo guida nella rete: innanzitutto, i responsabili dell'istituzione devono essere pronti a lasciare al loro *staff* libertà di azione cosicché riescano ad impegnarsi essi stessi, per conto dell'istituzione, a sviluppare ed offrire specifici servizi formativi alle imprese; in secondo luogo, è indispensabile che i dipendenti siano molto competenti nel loro campo, cosa che può essere rafforzata se l'istituzione contemporaneamente sviluppa un centro di conoscenza per la ricerca e la consulenza nel settore; in terzo luogo, certe risorse e competenze presenti a livello nazionale si sono dimostrate preziose per il rafforzamento dello sviluppo decentrato.

Questo mostra come il sistema di istruzione e formazione professionale possa contribuire, da una prospettiva di rete, ad un positivo sviluppo del tasso di occupazione.

Il sistema danese AMU ha dimostrato il suo valore in passato, nel momento in cui ha sostenuto la ricostruzione industriale ⁽¹⁷⁾. In questo studio di caso sulla *performance* del sistema danese AMU in presenza delle condizioni del *New Public Management*, l'ambizione è stata quella di descrivere come un programma finanziato pubblicamente, teso alla formazione di lavoratori non specializzati e semi-specializzati, possa contribuire a prevenire i rischi, assicurare l'occupabilità e promuovere la mobilità nel mercato del lavoro.

Abbiamo osservato una *performance* che è molto di più di un generale adattamento alla domanda di qualifiche da parte delle imprese. La costruzione di reti descritta sopra ha implicato infatti complessi e stretti legami tra le esigenze di qualifiche collegate da una parte a diversi tipi di politiche del personale e dall'altra all'offerta di corsi dell'ente formativo pubblico.

Grazie all'organizzazione in rete, il sistema AMU è diventato capace di erogare formazione a sostegno delle transizioni – e delle trasformazioni – nelle imprese, mettendo a disposizione operatori del mercato del lavoro capaci di agire in mutate condizioni organizzative e tecnologiche.

Da questo punto di vista, i corsi AMU incoraggiano il mantenimento dell'occupazione, eventualmente anche in un'altra impresa poiché le qualifiche hanno valore anche se trasferite in altre imprese del settore.

La forza del sistema deriva dal fatto di essere un programma pubblico. Il modello di finanziamento in cui il costo a carico del fruitore è marginale ha dato alle aziende e ai lavoratori la possibilità di partecipare a costi molto bassi. Senza questo supporto finanziario, le imprese danesi certamente non avrebbero raggiunto la posizione al vertice della classifica della *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS), che misura la quantità di attività di formazione realizzate ⁽¹⁸⁾.

E, fattore ancora più decisivo, se i lavoratori avessero dovuto pagare essi stessi per i corsi di formazione continua (e per le entrate non percepite legate alla partecipazione ad essi) – o dipendere dal proprio datore di lavoro per il finanziamento della loro partecipazione – allora molte meno persone avrebbero partecipato, la mobilità sarebbe stata limitata e l'eventuale chiusura di imprese, elemento fre-

⁽¹⁷⁾ P.H. KRISTENSEN, *Denmark – An Experimental Laboratory of Industrial Organization, Volume I, II*, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København, København, 1995.

⁽¹⁸⁾ J.H. SØRENSEN, *Some qualitative questions*, Working paper concerning CVTS II, CARMA, Aalborg, 2002.

quente nei processi di cambiamento strutturale, avrebbe prodotto molta più resistenza e malcontento sociale.

A questo proposito, una caratteristica molto importante del programma è stata la sua apertura sia agli occupati che ai disoccupati.

Il modello che abbiamo presentato è una peculiarità danese, anche se confrontato con altri Paesi nordici caratterizzati da una tradizione di generosi sistemi di *welfare*. Nonostante questo, crediamo che le esperienze danesi meritino di essere diffuse in altri Paesi come fonte di ispirazione per i *policy-makers*.

Infine, l'organizzazione istituzionale, che assegna una grande responsabilità alle parti sociali coinvolte, è stata una condizione importante per il successo del sistema. Le parti sociali sono state responsabili dello sviluppo dei corsi, dell'individuazione di standard di qualità e, a livello locale, della realizzazione presso le istituzioni formative. Svolgendo queste attività, esse hanno trasferito abilità e legittimità al sistema AMU.

Il presente caso di studio si è focalizzato sulla *performance* di un'istituzione formativa ben funzionante, benché sottoposta ai principi del *New Public Management*. Ma anche se il modello di sistema formativo AMU continuerà ad essere ampiamente utilizzato in futuro, potrebbero profilarsi alcuni rischi per il contenuto e la qualità dei corsi.

Uno dei rischi potrebbe essere la tendenza ad una mera formazione all'interno dell'azienda che potrebbe – se rafforzata – ridurre il valore di trasferimento delle qualifiche.

Un altro rischio potrebbe essere che l'ammissione ai corsi CVT con maggiori spese a carico dei fruitori potrebbe far sì che essi comincino ad essere distribuiti in modo ancora più diseguale di quanto già non avvenga oggi tra gli operai rispetto agli impiegati.

Infine, si deve menzionare che il nuovo paradigma amministrativo – il *New Public Management* – potrebbe avere tra i suoi effetti la marginalizzazione del ruolo delle parti sociali. Non è infatti così sicuro che esse possano mantenere un ruolo cruciale nel processo di realizzazione di efficaci sistemi formativi, ruolo esercitato attraverso il tipo di *governance* di rete che abbiamo descritto. La possibilità che esse mantengano questo ruolo dipenderà dalle priorità politiche e dalla capacità delle parti sociali di agire come attori politici oltre che come agenti di attivazione.

Esigenze di adeguamento delle competenze professionali e di inclusione dei lavoratori non specializzati: un caso di studio dall'esperienza danese – Riassunto. *Il contributo sviluppa una analisi del sistema di formazione continua danese, proponendo come caso di studio il settore della elettronica. Utilizzando categorie proprie dell'analisi economica, nonché della scienza politica e dell'analisi delle politiche pubbliche, l'articolo descrive il funzionamento del network che coinvolge istituzioni pubbliche, parti sociali ed imprese elettroniche attive nella Danimarca settentrionale. Nel corso degli anni, questi attori hanno avviato una cooperazione stabile nel contesto di un vero e proprio network impegnato sul fronte della formazione continua. Esaminando, dunque, le dinamiche di funzionamento di tale network, l'articolo dimostra la multi-funzionalità di un simile sistema di governance. Esso ha infatti consentito di perseguire tre obiettivi: rendere più competitive le imprese; aumentare il tasso di occupazione del settore; migliorare le qualifiche dei lavoratori. Questi obiettivi sembrano essere stati effettivamente raggiunti grazie alla collaborazione tra i vari attori coinvolti e al processo di apprendimento reciproco che si è sviluppato nel corso degli anni. A*

fronte dell'analisi condotta, il contributo, pur sottolineando la presenza di alcuni nodi critici relativi alla sostenibilità finanziaria del sistema e al pericolo di marginalizzazione delle parti sociali conseguente alle recenti riforme, auspica che tale sistema possa rappresentare una fonte di ispirazione anche per i policy-makers di altri Paesi europei.

Employment Growth, Qualificational Change and Inclusion of Unskilled Workers: Case Study from Denmark (Article in English) – Summary. *This paper provides an analysis of the Danish system of continuous education and training, taking the electronics sector as a case study. Using concepts relating to economic analysis, as well as political science and the assessment of public policy, the article describes the functioning of networks involving public institutions, the social partners and electronics companies in northern Denmark. Over the years, these actors have established stable relations in a network providing continuous education and training. In examining the dynamics of this network, the article shows the multifunctional nature of such a system of governance. This system has made it possible to pursue three objectives: making enterprises more competitive, increasing the rate of employment in the sector and improving the qualifications of the workers. These objectives appear to have been effectively achieved thanks to the collaboration between the various actors involved in a process of mutual learning that has developed over the years. In concluding this analysis, while underlining the presence of certain critical factors concerning the financial sustainability of the system and the risk of marginalising the social partners following the recent reform, the author argues that this system may serve as a model for other European countries.*

Apprendistato e *multilevel regulation*

Lorenzo Zoppoli

Sommario: **1.** Il nuovo apprendistato e la *multilevel regulation*. – **2.** Istituzioni che si rafforzano o che si ostacolano? – **3.** Gli equilibri originari del decreto legislativo n. 276/2003. – **4.** Le Regioni: in ritardo e ingabbiate dai vincoli costituzionali. – **5.** La sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2005: egualitarismo o ultraliberismo? – **6.** Quale spazio per una legislazione regionale a sostegno di un apprendistato di qualità?

1. Non è una novità che la disciplina del contratto di apprendistato derivi da una molteplicità di fonti che possono esprimersi a diversi livelli tanto nella gerarchia delle fonti (costituzione, legge statale, leggi regionali, contrattazione collettiva) quanto nella dimensione territoriale (nazionale, regionale, provinciale). Certo qualche decennio addietro i principali problemi giuridici si addensavano intorno alla relazione legge statale-contrattazione collettiva, specie in virtù del ruolo crescente che quest'ultima acquisiva nel mantenere o ridimensionare le differenze tra lo speciale contratto di lavoro e i restanti rapporti in cui era deducibile la prestazione di lavoro subordinato⁽¹⁾. Ma da allora, quando pure si registrava un qualche particolare segno di vitalità nella legislazione regionale (ad esempio lombarda o piemontese), molta acqua è passata sotto i ponti: al punto che un istituto che pareva destinato ad essere confinato nel settore dell'artigianato per essere soppiantato dalla "novità" del contratto di formazione e lavoro è invece stato progressivamente rivitalizzato. Oggi l'apprendistato – nella versione "una e trina" ideata dal decreto legislativo n. 276/2003⁽²⁾ – è la vera stella nel firmamento dei contratti con finalità formativa, avendo ereditato tutte le aspettative

* Lorenzo Zoppoli è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Federico II di Napoli. Il testo aggiorna una comunicazione al seminario *Riformare le relazioni industriali? Luci ed ombre del caso italiano*, Modena, 23-24 febbraio 2006, già pubblicata in una prima versione nella rivista *DLM*, 2006, n. 1.

⁽¹⁾ Mi sono occupato di questi aspetti molti anni fa: L. ZOPPOLI, *Apprendistato*, in F. LISO, M. RUSCIANO (a cura di), *La revisione della normativa sul rapporto di lavoro*, Guida, Napoli, 1987, vol. II, 709 ss.

⁽²⁾ Con questa riforma, come si sa, esistono tre diversi contratti di apprendistato: l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione (art. 48), l'apprendistato professionalizzante (art. 49) e l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione (art. 50). Per una descrizione della transizione dal vecchio tirocinio alla nuova tipologia contrattuale, vedi A. LASSANDARI, *Il tirocinio*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, Torino, 2004, vol. XV, 426; D. GAROFALO, *Il ruolo dell'apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale*, in P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2006, 431 ss.; G.G. BALANDI, *Formazione e contratto di lavoro*, relazione al Congresso nazionale Aidlass, Cagliari, 1-2-3 giugno 2006, in corso di pubblicazione.

suscitate (e solo in parte mantenute) dalle nuove tipologie contrattuali emerse negli ultimi trent'anni. Un bel peso dunque; e un peso per il quale ancora non sono state individuate delle spalle sufficientemente robuste. Infatti la questione della *multilevel regulation* si è riproposta con accenti del tutto nuovi dopo la riforma del 2003.

2. Nel tornare sulla tematica ⁽³⁾, vorrei riprendere un'affermazione di Sen Amartya che ho già utilizzato qualche anno addietro ⁽⁴⁾: “viviamo in un mondo di molte istituzioni ... e dobbiamo fare in modo che si possano supportare e rafforzare tra loro, anziché ostacolarsi a vicenda” ⁽⁵⁾. Mi pare affermazione tanto semplice quanto vitale. Mi chiederei che grado di inveramento ha avuto rispetto ai rapporti Stato-Regioni (e non solo) nella recente stagione di nuova regolazione del contratto di apprendistato seguita alla riforma avviata con il decreto legislativo n. 276/2003, che, com'è noto, ha dovuto fare i conti con un quadro costituzionale nuovo di zecca.

In materia le questioni che si ripropongono sono emblematiche di una confusione di concetti e di criteri che non è semplice affrontare. Perciò è il caso di partire da alcune proposizioni nette, anche se un po' drastiche.

a) L'apprendistato è un contratto che riguarda (fino a restarne segnato nella “funzione”) la formazione di un lavoratore occupato e perciò costituisce uno snodo in cui appare inevitabilmente intricato il rapporto tra più “istituzioni” e tra più competenze giuridico-gestionali di quelle istituzioni. Le istituzioni sono – come minimo – Stato, Regioni, impresa e parti sociali; le competenze sono: normative, organizzative e di monitoraggio-controllo ⁽⁶⁾.

b) Con l'apprendistato si mette a disposizione di imprese e lavoratori un contratto utilizzabile per la realizzazione di tre-quattro politiche tra loro connesse, ma anche distinte: la politica economica (quantità e qualità di beni prodotti o servizi erogati), la politica dell'occupazione (quantità di domanda di lavoro), la politica del lavoro (qualità dell'offerta di lavoro e dell'occupazione), la politica dell'istruzione e della formazione professionale.

c) Nell'apprendistato vengono ad intrecciarsi il diritto del giovane cittadino ad avere un'adeguata formazione per il lavoro e il diritto dell'imprenditore di utilizzare forza-lavoro in preparazione (quindi non in grado di esprimere professionalità pregiata) a condizioni convenienti rispetto al resto dei lavoratori.

⁽³⁾ Da ultimo l'ho affrontata in L. ZOPPOLI, *La riforma dei contratti con finalità formative: troppa burrasca per giungere in porto?*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro: riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004.

⁽⁴⁾ L. ZOPPOLI, *Il lavoro di Aracne: formazione e politiche attive dell'impiego nelle recenti dinamiche istituzionali*, in *DLM*, 2003, 85 ss., e in R. REALFONZO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Formazione e lavoro: l'efficacia dei nuovi strumenti giuridici e istituzionali*, F. Angeli, Milano, 2003, 13 ss.

⁽⁵⁾ La citazione da Sen Amartya è in K. SEN AMARTYA, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano, 2002, 18.

⁽⁶⁾ Tra le varie attività connesse all'apprendistato le principali sono: reperimento e destinazione di finanziamenti e sovvenzioni; definizione dei programmi formativi; organizzazione, attuazione e coordinamento dei corsi; vigilanza sullo svolgimento delle attività; accreditamento dei soggetti che svolgono attività di formazione professionale nei diversi ambiti territoriali; acquisizione ed elaborazione di dati ed informazioni; certificazione dell'attività svolta; riconoscimento dei crediti formativi; contabilizzazione delle spese sostenute; verifica dell'efficacia degli interventi formativi.

La questione posta dai problemi di regolazione del contratto di apprendistato mi sembra attenersi essenzialmente alla realizzazione dell'equilibrio ottimale (almeno) tra le istituzioni suddette (punto a), ciascuna colta nella sua vocazione funzionale, nello svolgimento delle politiche (indicate al punto b) dirette a realizzare un adeguato contemperamento tra i due diritti (di cui al punto c).

È del tutto evidente che il raggiungimento di questo equilibrio è difficile. Bisogna però fare almeno in modo che, per dirla con Sen Amartya, le varie istituzioni non si ostacolino tra loro, soprattutto nella realizzazione delle finalità di cui al punto c: cioè il diritto alla formazione del giovane lavoratore e il diritto dell'impresa ad occuparlo a condizioni per essa convenienti.

Allora la domanda è: il quadro delle competenze che si è delineato negli ultimi due/tre anni – a seguito degli interventi del legislatore (innanzitutto costituzionale), della Corte Costituzionale, degli organi governativi, delle Regioni, della contrattazione collettiva – è tale da non ostacolare la realizzazione di quegli obiettivi ad opera delle varie istituzioni coinvolte?

3. Il decreto legislativo n. 276/2003 pareva originariamente incline ad attribuire un certo spazio regolativo alle Regioni in materia di apprendistato, in quanto il contratto veniva tendenzialmente attratto nella materia "formazione", di esclusiva competenza regionale. La soluzione era, per un verso, semplicistica (perché riproponeva l'illusione di poter scindere la regolazione del contratto di lavoro da quella della formazione) ⁽⁷⁾ e, per altro verso, incompleta, in quanto non scioglieva i problemi di rapporto con la contrattazione collettiva, specie là dove innescava circoli viziosi tra regolazioni di diverso livello o sembrava immaginare la subordinazione della contrattazione nazionale a standard fissati dalle Regioni – vedi articolo 48, comma 4, lettera c) ⁽⁸⁾.

Inoltre dava adito a vari dubbi di costituzionalità perché, se i profili formativi dell'apprendistato andavano ricondotti alla materia "formazione" – di esclusiva competenza regionale –, il legislatore statale non poteva dettare principi e criteri direttivi con riguardo alla potestà legislativa o regolamentare da esercitare ad opera delle Regioni.

Non pochi profili organizzativi e di controllo venivano poi rimessi ad un potere prevalentemente statale (vedi articoli 51, 53 e 17).

4. Dopo un periodo di *surplace*, la contrattazione collettiva ha preso una piega per certi versi inaspettata con la stipulazione del contratto collettivo nazionale di categoria per il commercio (2 luglio 2004), che ha in qualche modo spiazzato,

⁽⁷⁾ Nel quadro costituzionale precedente al 2001, a proposito della formazione professionale degli apprendisti, la Corte Costituzionale (sentenza n. 314/1990) ricordava che, «tanto in occasione del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni avvenuto nel 1972 quanto in occasione di quello del 1977, i relativi decreti presidenziali hanno precisato, nel trasferire alle regioni la formazione professionale (anche degli apprendisti), che restava riservata allo Stato la disciplina del rapporto giuridico di apprendistato e, quindi, degli aspetti retributivi, contributivi e previdenziali connessi a quest'ultimo (vedi art. 7, lett. c), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10; art. 36 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Questa ripartizione di competenze è stata confermata dalla legge quadro in materia di formazione professionale (vedi l. 21 dicembre 1978, n. 845)».

⁽⁸⁾ Vedi M. RUSCIANO, *Riflessioni sui contratti di apprendistato e di inserimento nel decreto legislativo 276 del 2003*, in *DLM*, 2004, 257 ss.

anticipandola, una legislazione regionale alquanto pigra ed attendista. Quella contrattazione è stata ritenuta illegittima da una circolare ministeriale (n. 40/2004) ⁽⁹⁾.

Poco dopo il quadro delle competenze originariamente definite dal decreto legislativo n. 276/2003 è stato, simultaneamente, confermato ed alterato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005. Confermato perché ritenuto del tutto conforme all'articolo 117 della Costituzione; alterato in quanto i criteri e le motivazioni utilizzati per fondare il riparto di competenze Stato-Regioni sono ben diversi da quelli cui si era ispirato il legislatore, come tra breve si vedrà.

Appena qualche mese dopo la sentenza, l'articolo 49 del decreto legislativo n. 276/2003 viene modificato in modo sensibile dal decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito con la legge 14 maggio 2005, n. 80. Tale legge dà via libera alla contrattazione nazionale in materia di apprendistato professionalizzante, anche se intervenuta in assenza di legislazione regionale (cioè proprio la contrattazione ritenuta illegittima dalla circolare ministeriale del 2004). Questo obiettivamente sposta il baricentro del sistema delle fonti in materia, che pare incentrarsi sul contratto nazionale di categoria, seppure in attesa di una specifica *legge* regionale (è da rimarcare che stavolta il legislatore dice specificamente "legge" e non "regolamentazione", come nell'articolo 49, comma 5). Questo rafforzamento del contratto nazionale, sebbene in via sussidiaria, quanto meno crea qualche problema in ordine al rapporto tra livelli contrattuali, in quanto la legge regionale non può più scegliere un altro livello contrattuale di riferimento da privilegiare una volta che la legge statale ha abilitato prioritariamente il livello nazionale di contrattazione. O meglio, la scelta della legge regionale non può che essere quella di un prudente rinvio al sistema della contrattazione collettiva, così come autonomamente articolato al suo interno.

Non c'è dubbio però che l'intervento più incisivo è quello della Corte Costituzionale, sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, che mina alla base l'edificio (già sbilenco) costruito dal decreto legislativo n. 276. Infatti, la Corte traccia una linea di demarcazione che attraversa il contratto di apprendistato e lo spacca profondamente: essa distingue tra formazione interna all'azienda, rientrante nell'ordinamento civile e quindi nella competenza legislativa statale, e formazione esterna o pubblica, che resta la sola di competenza regionale, pur sempre esclusiva (o meglio, residuale).

Con ciò la Corte legittima sì per intero tutta la disciplina del decreto legislativo n. 276 in materia di apprendistato, ma sulla base di una concezione assai dilatata dei principi che il legislatore può dettare in ordine a materie che comunque rientrano tra quelle di competenza residuale delle Regioni. Ciò viene fatto in quanto si rileva una "concorrenza di competenze" più che una competenza concorrente: e con un artificio dialettico di cui si fatica a comprendere il fondamento logico-giuridico, si afferma che la concorrenza di competenze va risolta appellandosi ai principi di "leale collaborazione" e di "prevalenza" di una materia rispetto all'altra.

⁽⁹⁾ Vedi M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, in *q. Rivista*, 2005, 226 ss.

Emblematico è quanto si dice in ordine all'articolo 51 sulla certificazione dei crediti acquisiti dall'apprendista, da regolare con decreto ministeriale, che, in quanto condizionato alla previa intesa con le autonomie e vincolato al rispetto delle competenze, risponderebbe al principio di leale collaborazione.

Nemmeno da trascurare è che la regola precisa (sebbene derogabile ad opera di specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo) dell'esclusione degli apprendisti dal computo dei limiti numerici degli organici dell'impresa al fine dell'applicazione di leggi o contratti collettivi (articolo 53, comma 2, del decreto legislativo n. 276) viene ricondotta alla materia "tutela del lavoro" e assimilata ad un principio fondamentale volto a condizionare la potestà legislativa concorrente regionale.

A dire il vero la Corte sembra ricorrere a tutti i possibili appigli per legittimare una normativa di cornice, guida e contenimento ad opera dello Stato. Qualcuno ha ritenuto questo straordinario sforzo interpretativo correttivo da condividere e giustificare, essendo accreditabile con un forte ancoraggio a principi egualitari, da salvaguardare soprattutto quando sono in ballo istituti del diritto dei privati⁽¹⁰⁾. E questo potrebbe ben valere per un'interpretazione rigorosa di materie ed istituti riconducibili all'ordinamento civile. Quando però la Corte non indugia nell'accumulare criteri, anche i più fantasiosi, per imbrigliare la potestà legislativa ed amministrativa regionale in un ginepraio di previe intese, criteri e principi o, addirittura, decreti ministeriali limitativi e omogeneizzanti (come nel caso dell'articolo 51) e vincoli di derivazione contrattuale, è legittimo nutrire qualche dubbio sulla filosofia genuinamente egualitaria su cui è basato un neocentralismo fuori stagione. L'esito sicuro pare piuttosto una crescita della confusione e della incertezza, con moltiplicazione degli ostacoli per l'azione regolativa e gestionale soprattutto delle Regioni.

5. In realtà la Corte sembra chiaramente difendere il contratto di apprendistato da una regolazione di derivazione pubblica policentrica. Essa pare incline a concentrare i poteri regolativi in capo allo Stato e, al limite, alle parti sociali, concependo le Regioni essenzialmente come bracci esecutivo-amministrativi, ai quali è tutt'al più dato di assumere decisioni in ordine all'utilizzazione delle proprie risorse finanziarie.

Se però si considera che: a) l'impianto dell'articolo 276 è un impianto in cui lo Stato regola ben poco l'apprendistato, sia per gli aspetti contrattuali sia per quelli di formazione "interna"; b) e che la disciplina ad opera dei contratti collettivi è soltanto eventuale e di applicazione generalizzata non garantita *de iure*: si capisce perché la posizione della Corte non pare limitativa del solo intervento regionale, ma dell'intervento pubblico *tout court*. In questo senso la giurisprudenza costituzionale – vista nel suo impatto istantaneo, senza proiezioni prospettiche su future politiche del diritto, attualmente solo ipotizzabili – appare connotata in senso ultraliberista e consegue un unico sicuro obiettivo: indebolire notevolmente la regolazione pubblica dell'apprendistato.

⁽¹⁰⁾ P. ALBI, *La riforma del mercato del lavoro al bivio del neo-regionalismo*, nota a C. Cost. n. 50/2005, in *RIDL*, 2005, II, 541 ss.

L'unico antidoto ad una profonda *deregulation* dell'apprendistato immediatamente praticabile appare in effetti la contrattazione collettiva, che infatti è intervenuta in modo rilevante, soprattutto a livello nazionale (oltre al commercio, vedi i Ccnl di edilizia 2004 e tessile e credito 2005) ⁽¹⁾.

Ma il giurista non può non chiedersi:

- a) al di là di preferenze ideologiche o politiche, la contrattazione con efficacia soggettiva limitata può essere un valido surrogato della legislazione statale e regionale?
- b) Un sistema come quello che si è venuto delineando è in grado di promuovere l'attivazione del giusto livello di regolazione per garantire entrambi i diritti coinvolti nella disciplina dell'apprendistato e inizialmente richiamati (del giovane alla formazione e dell'impresa ad un costo conveniente dell'apprendista)?

6. A tutte e due le esigenze indicate forse può rispondere meglio un esercizio di potestà legislative e amministrative da parte delle Regioni dirette a configurare un intervento pubblico nella formazione degli apprendisti e nei mercati del lavoro territoriali che, senza ridurre le garanzie previste dalla legislazione statale e dalla contrattazione collettiva, abbia un respiro più ampio di quello meramente esecutivo. Tutto sommato si tratta soltanto di riconoscere alle Regioni qualche spazio di agibilità in più per rendere il proprio sistema di formazione degli apprendisti più efficace nel dare al giovane un'adeguata formazione e all'impresa il ruolo che è in grado di svolgere in un ben preciso contesto.

Nulla di così socialmente pericoloso sul piano dei principi di eguaglianza: solo un'attenzione a non porre ostacoli ad un intervento pubblico che anzi possa essere socialmente adeguato alle specificità regionali di determinati mercati, adattando gli strumenti a legittimi orientamenti nelle politiche economiche, dell'occupazione e del lavoro.

Certo molte Regioni paiono relativamente sensibili a questa esigenza: infatti hanno ripreso ad intervenire appoggiandosi molto sulla contrattazione collettiva nazionale e dando ad essa il supporto della forza di una legge regionale (vedi le leggi regionali di Marche, 25 gennaio 2005, n. 2; Toscana, 26 luglio 2002, n. 32, modificata dalla legge 1° febbraio 2005, n. 20; Friuli Venezia Giulia, 9 agosto 2005, n. 18; Sicilia, 5 novembre 2004, n. 15; Lombardia, 19 settembre 2006, n. 19).

Altre Regioni manifestano però orientamenti in parte diversi. La Regione Puglia, ad esempio, con la legge 22 novembre 2005, n. 13, ha fissato alcuni principi o regole in via eteronoma: come quello della prevalenza della formazione esterna; o come la previsione di incentivi a chi assume a tempo indeterminato gli apprendisti con il pieno rispetto dei Ccnl ⁽²⁾. In parte anche l'Emilia Romagna, con la

⁽¹⁾ Per una valutazione addirittura trionfalistica di questa contrattazione vedi G. ORLANDINI, *Un dialogo pluriordinamentale: Regioni e parti sociali tra sperimentazioni e "messa a regime" del nuovo apprendistato professionalizzante*, in M. RUSCIANO, C. ZOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, ES, Napoli, 2006, 153 ss.

⁽²⁾ Pietro Curzio, nell'introduzione a *Lavoro e diritti a tre anni dalla l. 30/2003* (Cacucci, Bari, 2006), sintetizza così questa legislazione: "peculiare è la scelta di prevedere per i primi due anni di apprendistato un numero minimo di ore di formazione pari a quello previsto dal decreto legislativo ('almeno' 120 ore annue) che però si innalza negli eventuali anni successivi perché "l'allungamento della durata massima dell'apprendistato a sei anni, operato con il decreto legislativo 276 può trovare giustificazione soltanto

legge 1° agosto 2005, n. 18, sembra voler lasciare al datore di lavoro una notevole libertà nell'articolare i profili formativi (in questo censurata prontamente dal Ministero del lavoro) ⁽¹³⁾. Più interventiste, per altri versi (ad esempio certificazioni e controlli), appaiono invece la legge regionale del Lazio 10 agosto 2006, n. 10, e le leggi delle Province autonome (Bolzano, 20 marzo 2006, n. 2, e Trento, 10 ottobre 2006, n. 6, la seconda riguardante tutti i tipi di apprendistato).

Sembrano quindi profilarsi alcune diversità nelle discipline regionali:

- qualcuna è centrata (o appiattita) sulla contrattazione nazionale, ritenuta evidentemente del tutto congrua;
- qualche altra è centrata su una regolazione regionale più autonoma, nella quale si può intravedere sia un maggior ruolo dirigitico assunto dal pubblico, con le varie risorse di cui dispone, sia una maggiore libertà per l'impresa in cui deve svolgersi la formazione dell'apprendista.

Per quanto riguarda il secondo tipo di legislazione, sembra riproporsi un problema che la Corte Costituzionale ha in verità risolto in modo troppo sbrigativo. È legittimo che il legislatore statale in una materia di competenza regionale residuale costringa il legislatore regionale a rinviare alla contrattazione o addirittura ad osservare la contrattazione nazionale – articolo 49, comma 5, lettera b)? In base a quale logica o norma o principio l'articolo 117 consente un vincolo del genere in una materia in cui vi è competenza residuale regionale come i profili professionali dell'apprendistato? Possono qui invocarsi principi come la “leale collaborazione” (ma tra chi? possibile che questo principio obblighi le Regioni a raggiungere intese con le parti sociali o a rinviare ai contratti collettivi nell'esercizio della propria potestà legislativa?) ⁽¹⁴⁾ o la “prevalenza” di una materia rispetto ad un'altra (ma quale? la formazione interna su quella esterna)? Franca-mente mi pare che la Corte non abbia dato risposta a queste domande e che sia doveroso riproporre più di un dubbio sulle norme del decreto legislativo n. 276 interpretate in senso così riduttivo delle competenze regionali a favore di una contrattazione collettiva non adeguatamente attrezzata per regolare tutti i delicati passaggi che dovrebbero caratterizzare il nuovo apprendistato ⁽¹⁵⁾.

nella particolarità delle esigenze formative cui può corrispondere una durata così lunga (e onerosa per la collettività, per l'effetto degli sgravi contributivi)”. La legge contiene poi una serie di norme volte a garantire l'effettivo espletamento, l'adeguatezza e la spendibilità all'esterno della formazione, tramite un sistema di certificazioni e controlli sull'attività di formazione e sui soggetti che la erogano, ma anche tramite il finanziamento regionale della formazione esterna, effettuato sotto forma di “buono”, che l'apprendista può utilizzare, d'intesa con il datore, presso uno degli enti di formazione accreditati. Altro dato caratterizzante è la scelta di sostenere il passaggio dall'apprendistato al contratto di lavoro ordinario, con la previsione di un “incentivo economico ai datori di lavoro che, senza soluzione di continuità rispetto al periodo di apprendistato, assumano il lavoratore a tempo indeterminato” [...].”

⁽¹³⁾ Sulla l.r. Toscana, vedi G. ORLANDINI, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Ben diverso è che il legislatore regionale, come d'altronde quello statale, scelga di concertare con le parti sociali gli interventi legislativi in materia o persino di uniformarsi ad orientamenti negoziali maturati a livello nazionale: si tratta di scelte legittime che possono essere opportune e persino sagge e lungimiranti, se dirette a garantire preventivamente una certa effettività a nuove e complesse regolamentazioni, ma che non limitano pregiudizialmente l'esercizio di una potestà legislativa che, in quanto tale, viene dalla Costituzione riconosciuta in capo alle Regioni come articolazioni politiche autonome della Repubblica (art. 114, commi 1 e 2, Cost.).

⁽¹⁵⁾ Una linea di ragionamento più articolata e convincente si ritrova anche nella recente giurisprudenza della Corte: vedi, ad esempio, la sentenza n. 51/2005 (in *q. Rivista*, 2005, 821, con nota di S. SCAGLIARINI), relativa ai fondi interprofessionali per la formazione continua. Su questa sentenza, vedi le condi-

Forse, al fondo, si può anche intravedere una dicotomia Nord-Sud, espressione di due diverse filosofie, chiaramente frutto di diversità strutturali, avendo l'una un'economia basata su imprese private più forti e autonome e l'altra un'economia che ancora gravita intorno ad una spesa pubblica da orientare con grande accuratezza e lungimiranza. Da questo angolo visuale, se nelle interpretazioni del quadro costituzionale dovesse darsi valenza assolutamente coattiva alla visione ultraliberista della Corte Costituzionale – leggibile, come s'è detto, nella sentenza n. 50 del 2005 – ad essere messo a rischio sarebbe chiaramente il modello meridionale, più centrato su un ruolo garantista del pubblico. Anche se mi rendo conto che su questo modello non a tutti viene naturale scommettere, neanche però mi sembra sostenibile una prematura preclusione politica o, ancor peggio, giuridico-istituzionale, che desse per scontato esiti vetero-assistenziali degli assestamenti regionali in atto (verso i quali pure è necessario vigilare) e non tenesse conto di quanto lunghi e complicati sono i processi di evoluzione democratica delle istituzioni.

C'è un'alternativa: ritenere pienamente legittimo l'intervento dello Stato su tutto quanto rientri nell'ordinamento civile, ma ritenere parimenti del tutto ammissibile che le Regioni intervengano nel regolare l'apprendistato, oltre che su tutti i profili formativi anche negli sviluppi successivi al completamento del percorso formativo, utilizzando risorse a loro destinate (ad esempio di derivazione europea) sia per finanziare percorsi formativi sia per premiare le imprese che creino occupazione aggiuntiva duratura. Si tratta di un ambito di regolazione diverso da quello preso in considerazione dalla Corte Costituzionale, sentenza n. 50 del 2005, un ambito nel quale non si introducono vincoli, ma si fa uso di un diritto promozionale, rendendolo coerente con la programmazione regionale delle politiche di sviluppo del territorio. Questo approccio è individuabile, ad esempio, nel recente disegno di legge approvato dalla Giunta regionale campana nel settembre 2006⁽¹⁶⁾, che regola, insieme a molte altre materie, tutti i tipi di apprendistato.

Convincenti appaiono al riguardo anche quelle proposte interpretative che ritengono compatibili con il quadro costituzionale e legislativo-statuale quelle regolamentazioni regionali che configurino in modo differenziato il riferimento alla contrattazione collettiva. Distinguendo un "modello emiliano", dove si punta di più sulla contrattazione collettiva, da un modello in cui la disciplina legislativa regionale prevale in materie affidate alla responsabilità dell'intervento pubblico, precipuamente regionale (ad esempio nell'indirizzo per il tipo di formazione; nella definizione dei requisiti e dei controlli riguardanti la capacità formativa interna delle imprese)⁽¹⁷⁾. Certo è che oggi appare difficile esercitarsi in *actio finium regundorum* con l'obiettivo di erigere mura inespugnabili intorno a questa o quella competenza. Il giurista deve necessariamente accettare la sfida di un ordinamento giuridico sempre più complesso, in cui i livelli della regolazione si

visibili osservazioni di B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e "capability" nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, relazione al Congresso nazionale Aidlass, Cagliari, 1-2-3 giugno 2006, in corso di pubblicazione.

⁽¹⁶⁾ Vedilo sul sito internet della Fondazione Marco Biagi, all'indirizzo www.csmb.unimo.it, alla pagina del *Bollettino Adapt*, 2006, n. 48.

⁽¹⁷⁾ Vedi M. ROCCELLA, *La disciplina dell'apprendistato professionalizzante nella legislazione regionale*, destinato agli *Studi in onore di Edoardo Ghera* e in corso di pubblicazione in *LD*, 2007.

intersecano, si intrecciano e possono ostacolarsi o integrarsi; e deve fare il possibile per agevolare la convergenza della regolazione verso la realizzazione delle finalità sociali di primaria rilevanza⁽¹⁸⁾.

In questo modo, tornando a Sen Amartya, si può recuperare quell'equilibrio tra istituzioni che non si ostacolano a vicenda, pur pigiando su politiche diverse per realizzare in modo ottimale i due diritti in questione. Se neanche questo fosse possibile, davvero non si comprende quali strumenti avrebbero le autonomie territoriali per realizzare percorsi formativi in grado di assicurare maggiore qualità tanto del lavoro, quanto dei sistemi economici destinati (si spera) ad assorbirlo.

Apprendistato e multilevel regulation – Riassunto. *L'A. affronta il tema della multilevel regulation che, con accenti di novità a seguito della riforma del mercato del lavoro del 2003, caratterizza l'istituto dell'apprendistato. Poste alcune proposizioni fondamentali – relativamente alla identificazione delle istituzioni coinvolte, delle politiche sottostanti alla regolazione dell'istituto, e alla specifica esigenza di contemperamento dei diritti delle parti contrattuali – l'A. identifica la questione nella necessità di realizzare l'equilibrio ottimale tra tali istituzioni colte ciascuna nella propria vocazione funzionale e si interroga, pertanto, circa l'idoneità in questo senso dell'assetto attuale di ripartizione regolamentare. L'A. ripercorre, quindi, la vicenda relativa alla regolamentazione dell'apprendistato a partire dall'impianto di ripartizione di competenze sotteso alla versione originaria del d.lgs. n. 276/2003, per considerare l'intervento successivo della contrattazione collettiva nel settore del commercio, la sentenza n. 50/2005 della Corte Costituzionale e le modifiche apportate dalla l. n. 80/2005. Disegnato così il contesto generale di riferimento, l'A. concentra la propria attenzione sulle implicazioni derivanti dalla citata sentenza n. 50 e rileva che l'impostazione ivi accolta sembra difendere l'apprendistato da una regolazione di derivazione pubblica policentrica con una opzione che, nel contesto normativo di riferimento, si traduce in un indebolimento notevole della regolazione pubblica tout court dell'istituto a cui è riconducibile tanto il rilevante successivo intervento diretto della contrattazione collettiva nazionale quanto il respiro sostanzialmente esecutivo riservato all'intervento di regolamentazione regionale. Per contro, l'A., dopo aver ricostruito i diversi modelli regionali di regolamentazione dell'apprendistato, ribadisce, avanzando anche proposte concrete di soluzione in riferimento al problema costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, la necessità di riservare adeguato spazio al livello di regolamentazione regionale per costruire l'equilibrio ottimale tra le istituzioni coinvolte e per garantire alle autonomie territoriali gli strumenti necessari per realizzare percorsi formativi in grado di assicurare maggiore qualità del lavoro e dei sistemi economici destinati ad assorbirlo.*

Apprenticeships and multilevel regulation (Article in Italian) – Summary. *This paper examines the multilevel regulation of apprenticeships, in the light of the the labour market reform of 2003. On the basis of certain fundamental propositions relating to the institutions involved, the policies underlying the regulation of these contracts, and the need to conciliate the needs of the contracting parties, the author considers the need to achieve an equilibrium between these institutions, reflecting their specific role and functions, before examining the desirability of multilevel regulation as adopted at present. The author then outlines the regulation of apprenticeships starting from the distribution of competences laid down in the original Legislative Decree no. 276/2003, and then considers the subsequent role of collective bargaining in the commercial sector, sentence no. 50/2005 of the Constitutional Court, and the changes introduced by Act no. 80/2005. On the basis of this outline of the overall structure, the author focuses on the implications of the sentence of the Constitutional Court, and highlights the fact that the approach taken by the Court seems to move away from a regulation of apprenticeships by public bodies, resulting in an overall weakening of public regulation of these contracts. This tendency is reflected in the direct intervention of collec-*

⁽¹⁸⁾ Vedi le interessanti riflessioni sistematiche di B. CARUSO, *op. cit.*

tive bargaining at national level, and implementation carried out at regional level. After a survey of the various regional models of regulation of apprenticeships, the author puts forward some suggestions for solving the constitutional problem of the conflict between the powers of the state and the regions, and points to the need to allocate sufficient space for regional regulation in order to achieve an equilibrium between the institutions involved. The author concludes by highlighting the need to safeguard territorial autonomy, and to adopt the measures necessary to implement training schemes for improving the quality of the workforce and the economic system providing employment.

Disoccupati in Italia A proposito di un recente libro di Salvatore Pirrone e Paolo Sestito

Nel corso del 2006 Salvatore Pirrone e Paolo Sestito hanno dato alla stampa il volume Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste, edito da Il Mulino.

Salvatore Pirrone e Paolo Sestito tornano, così, ad affrontare il dibattuto tema del modello organizzativo e delle regole di funzionamento del mercato del lavoro attraverso una rilettura complessiva della materia che va dal dopoguerra alla riforma Biagi e che, attraverso una molteplicità di registri e metodologie di analisi, apre numerosi spunti di dibattito e riflessione.

Abbiamo chiesto ad alcuni Esperti della materia di dar seguito a tali sollecitazioni recensendo il volume sulle pagine della nostra Rivista.

Seguono così gli Interventi di Aris Accornero, Carlo Dell'Aringa, Mario Napoli, Pier Antonio Varesi e Silvia Spattini.

Ringraziamo gli Autori per il contributo che ci hanno offerto e, con loro, anche Salvatore Pirrone e Paolo Sestito che chiudono la presente sezione spiegando le ragioni della loro ricerca.

*Aris Accornero **

L'analisi proposta da Salvatore Pirrone e Paolo Sestito mette a fuoco per la prima volta in modo approfondito ed esauriente i limiti degli strumenti normativi e dei meccanismi d'intervento attraverso i quali le politiche del lavoro hanno affrontato e affrontano tuttora, in Italia, lo stato di disoccupazione e le condizioni dei senza lavoro. Con le conoscenze fornite dai ruoli che gli Autori svolgono al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e con ragionevole franchezza, essi illustrano infatti come veniva tutelata ieri e come dovrebbe essere affrontata oggi, la condizione del disoccupato. Il libro illumina pertanto aspetti e problemi toccati soltanto in parte, sia da testi ormai vecchioti come *I paradossi della disoccupazione*, dello scrivente e di Fabrizio Carmignani ⁽¹⁾ o *I caratteri dell'inoccupazione*, di Daniele Ciravegna ⁽²⁾, sia da opere più recenti come *La disoccupazione. Letture, percorsi, politiche*, di Eugenio Zucchetti ⁽³⁾.

La vicenda della "riforma Biagi", con il travaglio e gli scossoni che questa ha comportato nelle regole e nelle istituzioni del nostro mercato del lavoro, formano il contesto che porta gli Autori a una rivisitazione rigorosa e severa di tutta la materia, per l'intero dopoguerra. Mettendo insieme lo spessore delle conoscenze normative e della casistica giurisprudenziale con l'attenta e costante osservazione

* Aris Accornero è professore emerito di Sociologia industriale presso l'Università «La Sapienza» di Roma.

⁽¹⁾ A. ACCORNERO, F. CARMIGNANI, *I paradossi della disoccupazione*, Il Mulino, Bologna, 1986.

⁽²⁾ D. CIRAVEGNA, *I caratteri dell'inoccupazione*, F. Angeli, Milano, 1990.

⁽³⁾ E. ZUCCHETTI, *La disoccupazione. Letture, percorsi, politiche*, Vita e Pensiero, Milano, 2005.

diretta (anzi, con la prima azione di monitoraggio mai intrapresa in Italia sulle politiche del lavoro), l'analisi svolta appare solida in termini tecnico-amministrativi e persuasiva in termini economico-sociali.

Sotto il profilo storico, gli Autori sono stati senz'altro aiutati da un'opera recente di Sergio Musso, passata un po' inosservata: *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)* ⁽⁴⁾, che ricostruisce per la prima volta la storia del nostro sistema di collocamento al lavoro: un sistema che merita lo strano titolo dell'opera.

Il punto di partenza del ragionamento svolto da Pirrone e Sestito è l'impianto delle tutele previsto dalla legislazione del lavoro in un Paese a elevata disoccupazione, endemica specie in certe plaghe del nord e nelle campagne del sud. A cominciare dalla Legge Fanfani del 1949, il legislatore si è preoccupato di difendere i posti assai più che di crearli. Le politiche del lavoro sono intervenute di rado in via preventiva e troppo spesso in via adattiva. Il quadro normativo era rigido e generalista, con un'unica distinzione fra settore agricolo e resto dell'economia. Gli uffici di collocamento hanno steso graduatorie e messo timbri anziché essere il tramite attivo fra domanda e offerta. L'approccio operativo era burocratico e passivo poiché non era ispirato all'offerta di servizi bensì alla gestione di diritti, basata sulla precedenza nelle liste. Ai disoccupati non si davano quindi consigli su dove e tanto meno come cercare lavoro: visto che le imprese dovevano presentare domanda agli uffici per ottenere il *nulla osta* all'assunzione, sarebbero stati convocati quando si fosse creato o liberato un posto per mano d'opera comune. Questi erano i soli soggetti che il collocamento *collocava*, in una logica di tutela avulsa dalla selezione e tanto più dalla formazione.

Sarebbe ingeneroso fare di tutto ciò *tabula rasa* o ignorare l'opera di tanti bravi collocatori, specie negli anni delle grandi migrazioni interne e con un'agricoltura alle prese con la tratta delle braccia e un *caporalato* non meno odioso. Ma con quell'impianto si tutelava soltanto il lavoro comune, e male. Quelli erano i primi *outsiders*, mentre i primi *insiders* erano coloro che le imprese potevano assumere con passaggio diretto, al di fuori della lista numerica. Lo si capì soltanto agli inizi degli anni Ottanta.

Rispetto agli altri Paesi del *welfare* europeo, quel modello garantista-egualitario ha avuto come risvolto dei veri effetti perversi, quand'anche ben intenzionati. Basti pensare all'intreccio fra il modesto ammontare del sussidio di disoccupazione e la "ridotta incisività" (p. 42) – ma in realtà l'assenza – di verifiche sullo *status* di disoccupato; fra le scarse prospettive di chi restava senza lavoro e l'elevata protezione dei posti per le difficoltà a licenziare; fra l'inesistenza di veri servizi all'impiego, il gonfiamento delle liste dei disoccupati e l'immagine sociale della disoccupazione; fra l'assenza di politiche a tutela dei più poveri e l'iscrizione al collocamento come certificazione di indigenza.

Due parole su quest'ultimo aspetto, ignoto ai più. Poiché l'Italia non assicura provvidenze per i più disagiati o un qualsivoglia reddito minimo di sussistenza, il titolo di disoccupato equivaleva (ed equivale) a una credenziale spendibile per ot-

⁽⁴⁾ S. MUSSO, *Le regole e l'elusione. Il governo del mercato del lavoro nell'industrializzazione italiana (1888-2003)*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2004.

tenere alloggi popolari, agevolazioni fiscali, esenzioni da *ticket*, riduzioni di imposte, borse di studio, e così via. Neppure dopo l'abrogazione del criterio su cui si era retto il collocamento, cioè l'assunzione su lista numerica, vennero meno i benefici amministrativi assicurati dall'iscrizione alle liste, che secondo la legge n. 223/1991 garantiva esclusivamente l'accesso al lavoro. (Per questo, le iscrizioni continuarono ad aumentare fino al 1999, quando secondo il collocamento i disoccupati erano 6 milioni e 800 mila e secondo l'Istat 2 milioni e 800 mila; e fra questi, gli iscritti erano soltanto un milione e 200 mila!). La persistenza di benefici speciali e la "poco coerente" definizione dello stato di disoccupazione (p. 48) spiegano come mai, nonostante la "pulizia delle liste" decisa dal centro-sinistra e avviata dal centro-destra, gli iscritti tornano a salire benché i disoccupati siano in calo.

L'apparato che dal dopoguerra regolava l'incontro fra domanda e offerta è stato via via smontato dalle politiche del lavoro, non senza tenaci resistenze che hanno spinto governi e Parlamento a scegliere la via delle "riforme al margine", come l'aveva chiamata Sestito ⁽⁵⁾. Anche per questo, l'Italia ha tuttora un livello dell'indennità di disoccupazione, un numero di disoccupati indennizzati e una spesa per la disoccupazione inferiori a quelli dell'Europa sviluppata, e non prevede forme di sostegno del reddito per contrastare l'esclusione sociale. Altro che "riforma degli ammortizzatori sociali", di cui i governi parlano da anni ... Questo è un ben strano modello di sicurezza sociale, di cui Pirrone e Sestito mettono a nudo il vizio d'origine e i rischi futuri.

Il libro si sofferma giustamente sulle due leve d'intervento utilizzate dalla "Riforma Biagi" per la crescita dell'occupazione, cioè la parallela moltiplicazione delle modalità di rapporto e dei canali di intermediazione, dalla cui numerosità veniva fatta dipendere la capacità del sistema di creare posti di lavoro. Il giudizio è cauto e si basa soltanto in parte sui primi risultati occupazionali rilevati. Ciò non sorprende, visti i severi appunti mossi alla debolezza dei criteri di monitoraggio fissati dal legislatore e alle inadempienze del governo su tale materia, talché la legislatura è finita senza il monitoraggio previsto dalla legge n. 30/2003 per il 2005. Gli Autori fanno comunque notare che i rapporti atipici istituiti con la "Riforma Biagi" si sono aggiunti alle svariate modalità già esistenti, risalenti ai governi precedenti e soprattutto al "Pacchetto Treu"; e che le forme contrattuali più osteggiate dalla sinistra si sono ridimensionate già di fatto per scarsità di utilizzo. La flessibilità del lavoro introdotta nel sistema ha favorito una crescita a più alta intensità di lavoro ed è stata comunque positiva per l'occupazione, senza deprimere di per sé la produttività, che è diminuita piuttosto perché i nuovi impieghi sono stati creati in settori a minore produttività (misurabile) e da imprese di minore dimensione. Il giudizio finale è peraltro che la direttrice della "flessibilizzazione ai margini", seguita dal "Pacchetto Treu" e dalla "Riforma Biagi", è "oggi sempre più datata" (p. 100).

Più severo il giudizio sulla pletera di agenzie di intermediazione, specie quelle istituite mediante regimi particolari (comuni, università, Camere di commercio, enti bilaterali, associazioni di categoria, consulenti del lavoro), "la cui *ratio* sem-

⁽⁵⁾ Vedi il bel libro di P. SESTITO, *Il mercato del lavoro in Italia*, Laterza, Roma, 2002.

bra essere quella di legittimare l'intermediazione che si sviluppi in maniera incidentale" (p. 50). A questo proposito gli Autori fanno opportunamente notare che "molti incontri tra domanda e offerta avvengono in maniera del tutto incidentale" (p. 111), mentre Sestito ne ha parlato in *Le condizioni per crescere* ⁽⁶⁾. Infatti, nella ricerca del lavoro prevalgono ovunque i canali informali di cui dispongono le famiglie e le conoscenze delle imprese fra fornitori e dipendenti. Si intermedia molto soltanto nei piccoli Paesi del nord-Europa o dove lo Stato monopolizza il collocamento.

Soltanto per ignoranza si ritiene che utilizzare canali informali significhi ricorrere alla deprecata ed italice "raccomandazione", mentre questo comportamento è quello normale di chi cerca un lavoro o un lavoratore nel contesto locale: prima di ricorrere a qualsivoglia intermediario, ci si rivolge agli amici o ai fornitori, e per i casi d'urgenza ci sono oggi le agenzie ex interinali. È dunque inutile che per ogni posto di lavoro ci sia un intermediario, pubblico o privato, mentre soddisferebbe un nuovo diritto di cittadinanza una "vetrina virtuale" su domanda e offerta di un "mercato universale e trasparente". A tale fine conoscitivo potrebbe forse mirare l'attuale Borsa continua del lavoro, se profilata e ridimensionata all'uopo, visto che coltiva ambizioni "estreme, senza eguali nel mondo", e di per sé costose, mentre "la pratica è ben lontana dalla teoria" (p. 220-221); in proposito viene richiamato il tentativo di Sistema informativo lavoro (che a sua volta evoca il dispendioso progetto Teleporto, che avrebbe dovuto mettere in rete le sonnacciose strutture dell'ex ministero di via Flavia).

Grande attenzione prestano gli Autori alle prospettive dei servizi pubblici all'impiego, la cui trasformazione è in atto da anni per gli effetti cumulati del "Pacchetto Treu" e della "Riforma Biagi". Il bilancio dei Centri per l'impiego è moderatamente positivo, ma persistono notevoli dislivelli territoriali in termini di qualità delle prestazioni ma anche di adeguatezza del personale. Si è creduto infatti che l'aumento dei compiti derivante dal passaggio alle politiche attive sarebbe stato bilanciato dal minor volume di attività dovuto alla crescita delle agenzie d'intermediazione. Ma i problemi più seri non sono quelli delle strutture organizzative, bensì quelli d'indirizzo politico. Pirrone e Sestito ne individuano alcuni, fra i quali ve ne sono due che ci appaiono davvero decisivi. Il primo riguarda l'assoluta necessità di un equilibrio fra decentramento amministrativo e uniformità d'indirizzo: infatti la regionalizzazione delle Agenzie e dei servizi all'impiego rischia di far perdere una visione organica del mercato del lavoro. Chiari segnali sono stati i tardivi richiami venuti dal governo di centro-destra in seguito alle difficoltà incontrate nel processo di unificazione e di standardizzazione della Borsa continua del lavoro. Qui si sconta l'imprevisto innesto del processo di *devolution*, e del relativo contenzioso Stato-Regioni, sulla originaria "regionalizzazione del collocamento" varata dal centro-sinistra. (Né si può sotto-cedere in proposito che lo stesso approccio "federalista" di Marco Biagi al diritto del lavoro presentava rischi di perdita del controllo sul sistema, dalla contrattazione al collocamento).

⁽⁶⁾ F. SILVA, R. GALLO (a cura di), *Le condizioni per crescere*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2006.

Il secondo problema è più grave. Esso riguarda infatti la difficile compatibilità fra il ruolo *istituzionale statale* dei servizi pubblici, connesso alla verifica dello stato di disoccupazione così come all'erogazione delle prestazioni sociali e alla tutela dei lavoratori svantaggiati, e il loro ruolo di *operatori qualsiasi* che competono con i servizi privati in nome di una logica forzata dalla "riforma Biagi" in una direzione che può alterarne la *mission* sociale nazionale. Il rischio è che si creino agenzie di serie A, private, e agenzie di serie B, pubbliche, dove le prime fanno "soltanto" selezione e intermediazione, mentre le seconde devono fare "anche" tutto il resto, tra cui *accompagnare* chi incontra problemi durante la ricerca del lavoro o la transizione da posto a posto, aiutandolo a mantenere una occupabilità e ad evitare un tonfo nella precarietà.

Sottolineando come l'*atout* dei Centri per l'impiego consista nella "integrazione servizi-sussidi", gli Autori mettono giustamente in guardia da due rischi, che stanno innanzitutto nelle "pericolose suggestioni ad affrancarsi dalla *gestione della disoccupazione* vista come noiosa incombenza amministrativa"; e poi nel porre le "retoriche dell'attivazione" come *mission* del servizio pubblico, in un Paese dove la spesa per gli ammortizzatori sociali è già bassa (p. 190).

Oggi il mondo della produzione è dominato dal modello post-fordista, che reca con sé passaggi più frequenti fra posti, impieghi e occupazioni. Ciò può comportare maggiori rischi di disoccupazione, anche breve. In questo scenario, il primo compito dello Stato è quello di garantire una continuità di *cittadinanza* nella discontinuità dei tragitti lavorativi. A questo principio di sicurezza sociale devono rispondere i servizi pubblici per l'impiego, visto che non saranno certo i servizi privati a farsene carico...

Carlo Dell'Aringa *

Salvatore Pirrone e Paolo Sestito (PS) hanno scritto il libro giusto al momento giusto. In un periodo in cui si sostiene, da più parti, che il modello giusto da adottare per le politiche del lavoro, è quello danese, i due autori offrono un quadro preciso di come (non) funziona il nostro modello italiano.

Il cosiddetto "modello danese", come si sa, consiste in una combinazione virtuosa di flessibilità elevata e di una altrettanto elevata sicurezza dei lavoratori nel mercato del lavoro. La flessibilità fa riferimento essenzialmente alla possibilità da parte delle aziende di interrompere abbastanza agevolmente i rapporti di lavoro a tempo indeterminato. La sicurezza ai lavoratori è assicurata da generosi sussidi di disoccupazione, accompagnati da efficaci servizi all'impiego. Questi ultimi non solo aiutano coloro che vogliono cambiare lavoro, ma svolgono anche e contemporaneamente una funzione di "attivazione" nei confronti dei disoccupati; cioè li spingono ad accettare le occasioni di impiego e/o di riqualificazione professionale che vengono loro proposte, pena la decadenza del diritto ad usufruire del sussidio di disoccupazione. In Danimarca questo sussidio, pur avendo una durata teorica di diversi anni, non viene mai utilizzato dai disoccupati per il

* Carlo Dell'Aringa è professore ordinario di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano.

periodo massimo consentito. I servizi pubblici all'impiego riescono sempre, in un modo o nell'altro, a mettere in condizione i beneficiari dei sussidi di interrompere il periodo di disoccupazione. E proprio questo "attivismo" dei servizi induce i disoccupati a farsi parte diligente, a cercare attivamente una nuova occupazione, ben sapendo che non possono adagiarsi passivamente nella condizione di "sussidiato senza lavoro". Il controllo sociale e il "senso civico" tipici delle società del nord Europa concorrono poi a creare un contesto in cui il sussidio di disoccupazione non è considerato un "diritto" o un "risarcimento", bensì un aiuto che la società mette a disposizione in un momento di difficoltà (che il lavoratore sfortunato deve far di tutto per superare velocemente!).

Gli ingredienti del "modello danese" sono quindi diversi e non tutti facilmente imitabili. Non lo sono certamente quelli che fanno riferimento ad una cultura e a una tradizione talmente radicate da indurre i cittadini a comportarsi in modo socialmente responsabile e che spiegano il successo non solo delle politiche del lavoro, ma anche degli altri servizi pubblici che caratterizzano il sistema di *welfare*.

Per quanto il volume di PS non affronti direttamente questi aspetti importanti di "contesto", aiuta a capire come mai la cultura, la tradizione, la storia, che influenzano in definitiva i comportamenti degli "attori" delle politiche del lavoro, non possono essere importati come un qualsiasi bene o servizio. Non basta fare delle leggi, per quanto buone esse siano, per fare funzionare i servizi pubblici e, in questo caso, i servizi all'impiego. Certamente il problema diventa insolubile, se a tutto quello che già manca in termini di senso civico e cultura della responsabilità sociale, si aggiunge anche una legislazione con pecche e falle di ogni genere. L'analisi di PS non è impietosa fino a questo punto, ma fa certamente capire che, nonostante tanta buona volontà dimostrata dai governanti in questi anni, parecchi errori sono stati fatti, sia sul piano della produzione legislativa, sia (e forse soprattutto) sul piano delle pratiche amministrative.

Gli autori riconoscono che parecchi sforzi sono stati fatti: i meriti e i punti a favore vanno riconosciuti. Prima le norme contenute nel "Pacchetto Treu", poi alcuni interventi *ad hoc* che hanno trovato sistemazione nella "Legge Biagi", hanno provato a riformare il vecchio sistema del "collocamento". Certo può darsi che sia ancora presto per vedere i risultati, ma l'impressione generale è che molto tempo passerà prima di avere, anche nel nostro Paese, non diciamo un sistema simile a quello danese, ma per lo meno simile a quello dei grandi Paesi europei con cui ci confrontiamo più da vicino.

L'analisi non lascia spazio ad un grande ottimismo. Essa affronta gli snodi principali delle riforme di questi anni. In particolare viene affrontato il problema del rapporto fra ruolo pubblico ed iniziativa privata, nonché l'altra importante relazione, quella fra centro e periferia nel governo dei servizi all'impiego (SPI). Non si tratta di snodi indipendenti: sono fortemente interrelati, al punto che ciascuno racchiude al proprio interno alcuni importanti aspetti dell'altro. La stessa storia degli interventi di riforma ruota attorno a questi aspetti. Lo è certamente il decentramento degli SPI attuato con il decreto legislativo n. 469/1997. Lo è la liberalizzazione della attività di intermediazione, portata a termine con il decreto legislativo n. 276/2003.

La storia degli interventi viene bene agganciata all'analisi dei problemi. Vengono richiamati i principali aspetti teorici delle questioni affrontate e che riguardano, in generale, i più importanti servizi pubblici, oltre a quello del lavoro, quali la sanità e l'istruzione. Ormai si tratta di settori di studio e di ricerca di vasta portata che hanno dato luogo ad una letteratura enorme ed articolata su molti aspetti, fra cui, appunto, anche quello del rapporto pubblico-privato e quello, altrettanto importante, del livello di governo più adatto per una efficiente ed efficace fornitura del servizio. L'applicazione al caso specifico degli SPI, di questi principi e riflessioni di carattere teorico, viene svolta dagli autori in modo efficace. La stessa lettura critica dei principali interventi legislativi viene fatta alla luce di questo quadro teorico di riferimento.

Risulta più agevole, anche per gli stessi autori, metter in luce gli errori commessi, le confusioni di ruoli che si sono create, le facili illusioni che si sono coltivate (una per tutte: quella della Borsa continua nazionale del lavoro). Gli argomenti utilizzati dagli autori sono generalmente solidi ed è facile per il lettore, anche non esperto, cogliere la coerenza del ragionamento e condividere gran parte delle conclusioni raggiunte.

Queste ultime tendono, come si è detto, a concentrarsi sugli aspetti problematici e sulle mancanze del processo di riforma. Ad esempio gli autori lamentano il fatto che alcuni governi regionali hanno preso iniziative tendenti a limitare il grado di "contendibilità" (concorrenza) del mercato della intermediazione. Giustamente mettono bene in luce i veri e propri "sbandamenti" che hanno caratterizzato alcune di queste iniziative. Si va da un estremo all'altro. Da un lato si hanno Regioni che hanno mostrato, con i loro provvedimenti legislativi, di avere una certa nostalgia per il "vecchio" monopolio pubblico e vedono come "fumo negli occhi" la possibile presenza dei privati nella gestione di alcune attività "esternalizzate" dal servizio pubblico. Dall'altro si hanno Regioni (il caso della Lombardia è emblematico) che sembrano voler delegare ai privati (e magari a privati di qualche preciso colore politico!) quasi tutte le funzioni del servizio pubblico. Nell'un caso come nell'altro, gli autori vedono in pericolo la possibilità di creare un vero e proprio mercato concorrenziale dell'intermediazione. Il che sarebbe una iattura per il buon funzionamento dello stesso mercato del lavoro.

Questi "sbandamenti" nascono, secondo PS, da un equivoco di fondo: quello di non saper distinguere la "missione" degli SPI, che è essenzialmente pubblica, dalla più generale libertà di iniziativa nel campo della intermediazione di manodopera. Non si può che essere d'accordo con gli autori quando sostengono che gli SPI devono concentrarsi nell'integrazione servizi-sussidi. "Quella dell'attivazione è la missione fondamentale degli SPI" (p. 190). Con il che non si esclude che alcuni "spezzoni" di questa attivazione siano delegati ai privati, come ad esempio nel campo dell'orientamento e della riqualificazione professionale. Inoltre le agenzie private possono essere delegate ad esercitare interventi di attivazione con una sorta di presa a carico di soggetti svantaggiati, come previsto dalla Legge Biagi e come fanno le agenzie di *personal service* previste dalla riforma Hartz in Germania. Ma il nocciolo della funzione di attivazione, che consiste nel controllo della condizione amministrativa dell'utente, vale a dire, nel caso specifico, della condizione di disoccupato che deve essere alla ricerca attiva di un posto di lavoro, non è appaltabile e banalmente delegabile a *providers* privati (p. 217). Pensa-

re di affidare all'*outsourcing* il ruolo repressivo dell'attivazione (togliere il sussidio a chi non si rende disponibile al lavoro o alla riqualificazione) significa non rendersi conto dell'estrema delicatezza e complessità di questa funzione, del tutto inadatta ad essere "privatizzata". Quale sistema di incentivi si dovrebbe escogitare per indurre un *provider* privato a svolgere questa funzione in modo efficace? L'esercizio del potere sanzionatorio è di per sé una funzione pubblica. Difficile non essere d'accordo con gli autori su questo punto.

Riconosciuto tutto questo, siamo comunque ancora ben lontani dall'aver trovato la soluzione. Sappiamo cosa non fare, ma non sappiamo esattamente cosa fare. Ad esempio, cosa fare per mettere in grado gli SPI di svolgere questa "missione". Soprattutto, a quale livello di governo affidare questo compito? Alle Regioni, alle Province, allo Stato centrale? Ragionando "a bocce ferme", la risposta è scontata e anche le recenti sentenze della Corte Costituzionale sono state chiare a questo proposito. A parte i principi di carattere generale e gli interventi di contesto, che spettano allo Stato centrale nel suo ruolo di regolatore, gli SPI sono di competenza delle Regioni, che possono delegare o meno una serie di funzioni alle Province, cui spetta la gestione dei Centri per l'Impiego. Le competenze (fondamentali) in campo previdenziale spettano invece allo Stato, il quale, in questo ambito, è competente anche per gli ammortizzatori sociali. L'amministrazione di questi ultimi è anch'essa di livello nazionale (Inps). Su questo i due autori non hanno obiezioni da fare. La situazione è questa e, par di capire, è giusto che rimanga così.

Ma se la situazione è questa, la tanto auspicata integrazione servizi-sussidi come si fa? E la *mission* fondamentale degli SPI, la "attivazione" come si realizza? Come si può pensare di introdurre anche in Italia sussidi di disoccupazione di livello adeguato e di destinare ad essi le ingenti risorse finanziarie richieste, se non si mette in atto la condizione minima perché possa essere realizzata qualche forma di attivazione nei confronti di coloro che beneficeranno di questi più generosi sussidi?

Eppure la bella rassegna offerta dai due autori, delle riforme attuate in molti Paesi occidentali negli ultimi decenni, indicano la giusta direzione di marcia. Nella visione secondo cui schemi di controllo ed eventuale sanzione dei beneficiari dei sussidi, da un lato, e modulazione ottimale di questi ultimi, dall'altro, sono strumenti complementari e non sostitutivi, governo dei sussidi e prassi di attivazione devono essere fortemente integrati.

"Questa ... è forse la tendenza più pervasiva che empiricamente pare dominare le riforme poste in essere negli ultimi dieci anni nei Paesi industrializzati" (p. 161). Lo stesso buon senso, in aggiunta ai risultati della riflessione teorica, suggerisce che è indispensabile attribuire le funzioni di attivazione a chi è al contempo responsabile dell'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento degli ammortizzatori. Chi altri si sentirebbe responsabile di utilizzare queste risorse in modo efficace ed efficiente? Sarebbero le Regioni e/o le Province responsabilizzate ad utilizzare al meglio le risorse di provenienza statale? Si sentirebbero responsabilizzate ad esercitare la necessaria funzione repressivo-sanzionatoria? Soprattutto quando si consideri, come giustamente osservano i due autori, che svolgere in modo corretto la funzione di attivazione non è per niente semplice (in una situazione in cui senso civico e responsabilità sociale sono merce rara!). Il pro-

blema di discriminare chi non abbia trovato un nuovo impiego perché scarsamente attivo, da chi non lo ha trovato perché sfortunato (o perché scarsamente “occupabile”) non è per niente facile. Il rischio di una sanzione ingiusta apre problematiche serie, di tipo etico, e di accettazione sociale e politica delle sanzioni (p. 159).

Ecco perché l’attivazione non solo è funzione non delegabile a privati, ma è funzione talmente delicata ed impegnativa che è difficile immaginare che venga svolta da chi non è responsabile in prima persona (di fronte ai cittadini e ai lavoratori che pagano le tasse e i contributi) del corretto utilizzo delle risorse che servono per finanziare i sussidi di disoccupazione. Tenere separate le due funzioni, fare attivazione e pagare i sussidi, ed affidarle a due soggetti diversi, significa operare su un campo minato, dove problemi di informazione asimmetrica, azzardo morale, e opportunismi di vario tipo, sarebbero pronti ad esplodere in ogni momento, in modo tale da far fallire qualsiasi sistema di ammortizzatori sociali.

La proposta che i due autori sembrano avanzare, nella parte finale del loro volume, è il ritorno all’idea di una agenzia nazionale per l’impiego (come c’è in Francia e in Gran Bretagna) cui affidare (?) le funzioni, integrate, di attivazione dei disoccupati e di gestione dei sussidi di disoccupazione. Quindi, neppure dieci anni dopo la decisione di decentrare gli SPI alle Regioni e alle Province, si tornerrebbe alla gestione statale? Gli autori stessi non sembrano crederci più di tanto. E infatti accennano all’idea dell’agenzia nazionale quasi di sfuggita, tanto per chiudere il volume in modo propositivo e in modo coerente con la loro (corretta) idea di fondo, quella della integrazione di servizi con sussidi.

Ma come immaginare un così radicale “ritorno al passato”? A chi affidare il ruolo di agenzia? A Italia Lavoro, all’Isfol? Anche una superficiale conoscenza di come funzionano questi due Istituti (e senza necessariamente arrivare alle ingenerose critiche che gli stessi due autori fanno) dovrebbe consigliare di lasciar perdere e di tentare altre strade. La peggiore soluzione sarebbe quella di aggiungere altri enti e istituti a quelli che già operano in questo campo, creando ulteriore confusione e peggiorando ulteriormente la soluzione del problema, che è quella di individuare un unico soggetto completamente responsabile del binomio servizi-sussidi.

È difficile sfuggire alla sensazione di trovarsi di fronte ad un *cul de sac* da cui non si sa come uscire. Vi è forse una possibile via d’uscita che i due autori non considerano, quella di affidare la “missione” alle parti sociali, come si fa, ben appunto, in alcuni Paesi nordici, dove la tradizione della “bilateralità” è ben radicata. Vista la tradizione di casa nostra, i due autori hanno forse preferito, “per carità di patria”, non parlarne. Ma nel loro bel volume, che si fa apprezzare per la completezza e la ricchezza dei contenuti e di cui si consiglia la lettura sia agli esperti che ai non esperti della materia, una discussione di questa idea ci poteva anche stare.

Mario Napoli *

Il dibattito sulla configurazione e sul funzionamento del mercato del lavoro da molti anni è oggetto di riflessione da parte della cultura giuridica italiana. Ma la metodologia propria di essa si ferma sull'analisi delle norme, senza una verifica empirica dell'effettivo funzionamento degli istituti da esse creati.

I giuristi, ma non solo, studiosi del mercato del lavoro avranno molto da apprendere dalla lettura del bel libro di Pirrone e Sestito, *Disoccupati in Italia*. Esso, per la collocazione professionale degli autori, utilizza più registri e metodologie di analisi di cui la prospettiva giuridica non può che avvantaggiarsi. Il libro contiene un'equilibrata ricostruzione dei nuovi assetti normativi in materia di servizi per l'impiego, ma anche puntuali, lucide e appassionate riflessioni sugli elementi tuttora carenti per la realizzazione di efficaci servizi per l'impiego sia pubblici che privati.

Già l'introduzione precisa subito le tre direzioni di analisi: la prima la dialettica centro-periferia, la seconda il dilemma pubblico-privato, la terza la ricognizione dei processi di attivazione. L'aspetto più rilevante delle politiche attive del lavoro. Queste tre dimensioni di analisi, che corrispondono ad altrettanti capitoli, sono preceduti da tre capitoli introduttivi, il primo dedicato ai profili storico-evolutivi del sistema, il secondo finalizzato alla ricostruzione e al significato dell'innovazione introdotta nel decreto legislativo n. 276, il terzo ai processi effettivi della ricerca del lavoro.

Il primo capitolo è significativamente intitolato: *Dal collocamento ai servizi per l'impiego. Una riforma incompiuta*. In esso si tratteggia il mutamento fondamentale verificatosi in questi anni, cosa che la cultura giuridica non ha trascurato di cogliere. Gli autori, tuttavia, a differenza della cultura istituzionale che ancora si limita a parlare di collocamento riformato, insistono sulla particolare rilevanza espressa dalla più esatta denominazione: servizi per l'impiego (SPI o PES, nell'acronimo inglese usato nella letteratura internazionale). Sono i servizi per l'impiego l'epicentro dell'organizzazione giuridica del mercato del lavoro. Gli autori insistono sulla circostanza che "il passaggio non è ancora compiuto" (p. 15). Questa è un'ottica della fattualità che non si accontenta, come avviene a livello di analisi giuridica, dell'impianto normativo, ma verifica la concreta attuazione di disposti legislativi.

Dopo aver ricostruito le vicende che hanno portato all'apertura ai privati con il decreto legislativo n. 469, gli autori collocano la riforma nella Strategia europea dell'occupazione, prospettiva non comune. Gli autori, tuttavia, non insistono sul fatto che il decreto n. 469 è comunque il primo testo legislativo che detta uno statuto normativo sulle politiche attive del lavoro, facendo tesoro, come giustamente notano, delle esperienze delle Agenzie del lavoro delle Regioni a Statuto speciale, particolarmente di quelle della Provincia autonoma di Trento e della

* Mario Napoli è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Valle d'Aosta, che hanno intrapreso per prime la via di servizi per l'impiego innovativi e di adeguate politiche attive del lavoro ⁽¹⁾.

Che la dimensione normativa in una materia come questa non sia sufficiente è dimostrato dalla circostanza che l'orientamento all'attivazione dei nuovi servizi per l'impiego si è sperimentato soltanto a seguito dell'accordo del 15 dicembre 1999 nella conferenza unificata, che ha fissato il nocciolo duro ed essenziale dei servizi per l'impiego: "l'accoglienza e l'informazione orientativa, l'orientamento e la consulenza (individualizzata) il sostegno alle fasce deboli ivi inclusi i disabili, la realizzazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro" (p. 41). Nella prospettiva della riforma e nella dialettica Stato-Regioni, sono particolarmente rilevanti le vicende del SIL, Sistema Informativo del Lavoro, con la pretesa di controllare il mercato del lavoro sotto il profilo tecnologico, una volta smantellata ogni presenza centrale. Giustamente gli autori sottolineano che il disegno del SIL ha finito per condizionare l'impianto e la realizzazione della Borsa continua nazionale lavoro, cardine del decreto legislativo n. 276. Sostengono gli autori, infatti, che "pur nella ridefinita gerarchia dei valori, con l'utente posto in posizione centrale, permane, infatti, il principio di universalità obbligatoria della BCNL che era del vecchio SIL" (p. 53).

Il secondo capitolo, anch'esso destinato all'evoluzione normativa, è dedicato agli altri profili della riforma Biagi.

Anche se l'ottica è concentrata sui servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro, gli autori hanno voluto giustamente indagare gli elementi di novità contenuti in tutto il decreto legislativo n. 276. Gli autori non cadono, tuttavia, nell'errore di considerare ogni profilo di regolazione del rapporto di lavoro riforma del mercato del lavoro.

Le pagine sono equilibrate rispetto all'infuocato dibattito ricostruttivo della dottrina giuslavoristica, anche se su questa analisi gli autori hanno difficoltà a competere con quella. Ciò nonostante i giuristi hanno sempre da apprendere dalle modalità con cui le regole sono colte dai non giuristi. Ho avuto occasione altrove di fare il punto sul dibattito ricostruttivo e sulle linee interpretative del testo legislativo ⁽²⁾. Condivisibile in particolare il giudizio positivo sulla riforma dell'apprendistato, anche se esso "finisce con l'accentuare il tradizionale concentrarsi degli incentivi sui giovani, un gruppo che, specie alla luce delle prospettive demografiche incombenti, non parrebbe di per sé meritevole di sostegno" (p. 75). Molto opportunamente nella nota 25 gli autori sottolineano una disposizione del Ccnl per le imprese metalmeccaniche "ove si prevede fra l'altro l'obbligo dell'azienda che voglia assumere ulteriori apprendisti di aver stabilizzato il 79 per cento di quelli in scadenza nei 24 mesi precedenti" (p. 78). Molto rilevante l'indicazione metodologica circa le ulteriori dosi di flessibilità introdotte dal decreto legislativo n. 276: "capire l'effetto delle nuove norme è difficile perché si sa poco dei comportamenti effettivi di imprese e lavoratori" (p. 85). Quanto al lavoro a chiamata, la fattispecie più discussa del decreto legislativo, è significativa l'osservazione che "sarebbe difficile capire quali siano le differenze rispetto alle

⁽¹⁾ Cfr. M. NAPOLI, *Il Diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, Torino, 2006.

⁽²⁾ Cfr. M. NAPOLI, *Autonomia individuale ed autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, Relazione alle Giornate di studio AIDLASS (Padova, 21-22 maggio 2004), Giuffrè, Milano, 2005.

preesistenti preintese verbali tra potenziali datori e potenziali lavoratori” (p. 88). Gli autori, tuttavia, non tralasciano di considerare il pericolo “che vengano registrati come a chiamata i lavoratori in nero, sì da farla franca in caso di ispezioni, incidenti ecc.” (p. 89). Equilibrate osservazioni sono effettuate nei confronti dei contratti a progetto. Gli autori insistono molto sull’equivalenza funzionale tra collaborazioni e contratti di lavoro a tempo determinato, sostenendo che essi possono essere oggetto di una stabilizzazione ad opera del datore di lavoro o dello stesso lavoratore. In conclusione va condiviso il giudizio in base al quale “i timori ma anche le speranze riposte sulle nuove fattispecie contrattuali sono francamente eccessive” (p. 100).

Il capitolo più interessante e più legato alla professionalità degli autori è il terzo, dedicato ai processi effettivi di incontro tra domanda e offerta di lavoro e agli intermediari. È il capitolo in cui è più usato il metodo quantitativo di analisi, con l’utilizzo di grafici e tabelle. Gli autori in tal modo ricordano metodologicamente che il giurista potrà facilmente usare le indicazioni che provengono da tali metodologie di ricerca, soltanto se queste sono adeguate e tecnicamente corrette, cosa che solo l’approccio specialistico può fornire. Perciò occorre diffidare di quei giuristi che improvvisano ricerche e argomentazioni con molta disinvoltura allo scopo di suffragare aprioristiche opzioni interpretative. Secondo gli autori “tuttora regna una gran confusione, con misure citate a proposito e sproposito: missioni di lavoro interinale confuse con lo stock medio di lavoratori interinali e persone in mobilità confuse con i lavoratori in movimento” (p. 107). Gli autori sottolineano un comune dato di esperienza, cioè, “la notevole rilevanza delle transizioni che portano direttamente da un posto di lavoro ad un altro senza o con breve passaggio nello stato di inoccupazione e disoccupazione” (p. 110). Gli autori giustamente sottolineano come tale fenomeno tocchi anche sistemi dove da tempo operano intermediari efficienti sia privati che pubblici. Ma il raffronto con gli altri Paesi europei e dell’area Ocse non regge. Il raffronto consente di sottolineare la scarsità di risorse e di personale rispetto alla tradizione europea. Le risorse destinate ai servizi per l’impiego ammontano allo 0,044 per cento del PIL, il più basso di tutta l’Europa, nel settore pubblico. Quanto al settore privato alla fine del 2005 erano attive 76 Agenzie del lavoro polivalenti, 480 Agenzie di ricerca e selezione del personale, 16 di *outplacement* e soltanto 3 di sola intermediazione, nessuna di *staff leasing*. In questo contesto è particolarmente efficace l’analisi corredata da tabelle su come si cerca e come si trova il lavoro in Italia.

Si comprende allora il ruolo dei servizi per l’impiego: essi servono sia per dare maggiore trasparenza al mercato sia per consentire l’accesso al lavoro di coloro che non godono di canali informali, mediante i quali la maggioranza degli interessati cercano e offrono lavoro. Questa constatazione è la più convincente argomentazione a favore della presenza degli intermediari pubblici accanto a quella degli operatori privati.

Specialmente nelle grandi aree urbane in cui i mondi vitali di appartenenza non sono in grado di sostenere candidature di offerte di lavoro rispetto alla capacità di espressione della domanda, solo una adeguata presenza di servizi pubblici per l’impiego può completare il ruolo degli intermediari professionali privati. Se nel decreto legislativo n. 276 l’enfasi è posta sui privati, ciò è dovuto al fatto che l’assetto pubblico era stato già regolato con il decreto legislativo n. 469. Non è un

caso poi che la definizione di intermediazione, con la conseguente indicazione della tipologia dei servizi, sia rimasta inalterata nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 276 rispetto alla previsione del decreto n. 469. Ma l'assetto dei servizi pubblici è del tutto insufficiente. Sono significativi gli indicatori sulla struttura dei servizi per l'impiego nel 2004.

Non sempre diffusa nella cultura giuridica, è particolarmente rilevante la distinzione tra disoccupati, disoccupati registrati e utenti dei servizi per l'impiego, i cui dati sono documentati in apposite tabelle. L'aspetto più sconvolgente è la circostanza che "laddove leggibili, i ricostituiti archivi dei disoccupati registrati non sembrano affatto aver recepito i nuovi paradigmi sanciti dal legislatore". Infatti il quadro che sembra uscire è di sostanziale ricostituzione del vecchio regime in cui "lo *status* di disoccupato registrato è un patentino, possibilmente da mantenere per tutta la vita" (p. 136). Gli autori sottolineano che i mancati controlli sullo stato di disoccupazione hanno in qualche modo allontanato ancor di più i disoccupati dai centri per l'impiego.

Quanto ai servizi effettivamente erogati, è significativo che i servizi nuovi sono erogati, anche se con un marcato differenziale tra aree. La maggioranza dei centri per l'impiego, ma non al sud, "dichiara di predisporre anche quei colloqui di orientamento ai disoccupati previsti dalla normativa" (p. 145). Non può che suscitare soddisfazione la diffusione della cultura della qualità. In molte realtà è prevista l'adozione di "carte dei servizi o strumenti di certificazione della qualità" (p. 149), spesso associati alla revisione dei processi. L'impiego (da parte dell'Isfol) di questionari di *customer satisfaction* dimostra "un alto livello di percezione (e di gradimento) dei mutamenti realizzatisi in questi anni" (p. 149). L'impressione degli autori è che la soddisfazione si limiti alla maggiore cortesia del personale nei servizi di accoglienza e non all'effettiva ricerca del lavoro.

Il capitolo quarto riguarda le politiche di attivazione tra retorica e realtà. La tematica delle politiche attive del lavoro è strettamente collegata alla configurazione dei servizi per l'impiego. In Italia il merito di aver avviato tali politiche è stato indubbiamente delle Regioni soprattutto quelle a Statuto speciale (vedi in particolare l'Agenzia del lavoro di Trento e l'Agenzia del lavoro di Aosta). Ma si erano avute sperimentazioni anche ad opera delle Agenzie per l'impiego dello Stato.

Il primo punto analizzato nel capitolo è la distinzione tra politiche attive e politiche passive. Importante la precisazione che le politiche del lavoro sono "interventi nel mercato del lavoro, finanziati con risorse pubbliche a favore di soggetti senza lavoro. Essi sono quindi interventi *ad hoc*, non le regole di funzionamento del mercato" e in particolare la legislazione del lavoro *Employment Protection Legislation* (EPL) (p. 152). In questo contesto le politiche attive "mirano a favorire l'accesso o il riaccesso al lavoro; le politiche passive intervengono a lenire la carenza di reddito che dalla mancanza di lavoro deriva" (p. 152).

Le politiche passive ricomprendono i vari schemi di ammortizzatori sociali. Pertanto "non solo politiche attive e politiche passive non sono sostituibili le une alle altre, ma le politiche attive, e in particolare le politiche di attivazione, vanno viste come uno strumento operativo ulteriore di uno schema, quello dei sussidi di disoccupazione, la cui finalità assicurativa potrebbe configgersi con gli incentivi all'offerta di lavoro" (p. 155). Gli autori sostengono la tesi che l'attivazione sia un completamento delle politiche passive, come avviene nei Paesi in cui vi siano

sussidi di disoccupazione generalizzati, ad esempio nel modello svedese. “L’attivazione presuppone un’amministrazione dei sussidi efficace ed efficiente: la retorica non basta. Anche se efficace, l’attivazione è comunque costosa” (p. 157).

A tale proposito, è condivisibile la considerazione secondo la quale “se anche un impiego di breve durata fa acquisire (o non fa perdere) il diritto al sussidio nel prossimo futuro, l’incentivo ad accettare quel lavoro viene infatti innalzato” (p. 159). Perciò, per l’erogazione dei sussidi, gli autori prospettano un profilo ottimale “prima crescente – al limite con un periodo di c.d. carenza di mancata percezione del sussidio – e poi strettamente decrescente” (p. 169). Contrariamente a quanto si verifica oggi “governo dei sussidi e prassi di attivazione devono essere fortemente integrati tra loro” (p. 161). Se ciò sembra ragionevole in astratto, è anche vero che la separazione tra gestione dei sussidi e politiche attive può esaltare la funzione dei servizi per l’impiego come servizi alle imprese oltre che ai lavoratori. Nelle esperienze delle Agenzie del lavoro il diverso clima respirato rispetto agli uffici di collocamento si poteva cogliere proprio nella circostanza che incentivata era la domanda di lavoro verso le fasce deboli, mediante incentivi alle imprese, piuttosto che sostenere l’offerta mediante incentivi.

Dopo aver sottolineato che l’alternativa alla retorica è riposta nella valutazione ⁽³⁾, gli autori affrontano il problema dei rapporti tra i servizi per l’impiego e l’integrazione tra politiche passive e politiche attive. Secondo gli autori, “perché il sistema funzioni c’è bisogno che tutte le componenti lavorino nella stessa direzione: dalle politiche passive, alle politiche di attivazione, di formazione e riqualificazione fino agli incentivi al reimpiego”. Ciò in linea di principio è accettabile, a patto però che le politiche attive e i servizi per l’impiego realizzino la loro principale finalità, che è quella di offrire opportunità di lavoro, specialmente in un sistema come il nostro che non prevede sussidi a favore dei giovani inoccupati.

Il capitolo quinto concerne il dilemma pubblico-privato. Gli autori analizzano la problematica senza condizionamenti ideologici, come la storia della riforma dei servizi per l’impiego fortemente ha dimostrato.

Gli autori distinguono la logica di mercato dalla logica dell’utenza, molte volte sovrapposte e confuse: “la prima si fonda sulla contendibilità; è il fatto cioè che un operatore poco attento alla qualità possa essere abbandonato dagli utenti a beneficio dei suoi concorrenti (anche potenziali) senza sopportare costi eccessivi a garantire il rispetto di certi standard (è l’opzione di *exit* nel senso definito da Hirschman, la possibilità per i consumatori di ‘votare con i piedi’ e di andarsene): La logica dell’utenza si basa invece sui meccanismi di *voice* (sempre nel senso di Hirschman)” (p. 197).

La conseguenza di questa premessa è che “anche in un mercato che si vuole contendibile possono perciò aversi interventi regolatori, ma è importante non confondere le due diverse logiche, come spesso fa chi invoca interventi di pura vigilanza amministrativa sul rispetto degli standard nei settori passati ad una logica di mercato” (p. 198). Gli autori, tuttavia, non tralasciano di considerare la spe-

⁽³⁾ Cfr. M. NAPOLI, *Le politiche attive del lavoro al vaglio della valutazione d’impatto*, in D. CECCARELLI (a cura di), *Valutare le politiche del lavoro. La valutazione di impatto come fattore di programmazione: il caso della Valle d’Aosta*, F. Angeli, Milano, 2000.

cificità degli intermediari nel mercato del lavoro e mettono in dubbio la gratuità del servizio per i lavoratori sancita anche dalle fonti internazionali, mentre appaiono perfettamente giustificabili gli interventi pubblici a favore delle fasce deboli e particolarmente dei disabili.

Gli autori notano, tuttavia, che nell'approccio italiano "più che sulla separazione tra pubblico e privato si è insistito sulla cooperazione" (p. 214). A tale proposito sono significative le prime leggi regionali, da un lato, la configurazione della Borsa continua nazionale del lavoro, dall'altro. Sulla base delle prime leggi regionali, gli autori distinguono la maggioranza delle Regioni, che realizzano un equilibrato rapporto tra pubblico e privato, e il modello lombardo, che adotta un approccio "destrutturante": "tutti fanno tutto, incluse funzioni pubbliche" (p. 216). Secondo gli autori, il sistema lombardo è illogico poiché "porta alle estreme conseguenze la mancata identificazione di una *mission* dell'operatore pubblico" (p. 217). È il caso di aggiungere che soltanto la presenza di una rete di servizi pubblici per l'impiego stimola l'operatore privato a evitare nicchie oligopoliste. Quanto alla Borsa continua nazionale di lavoro, essa risponde a un disegno ben più ampio e ambizioso e senza eguali nel mondo. Sottolineano gli autori che "oltre a volere essere un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro *on line*, essa ambirebbe ad essere il sistema dove confluiscono tutte le informazioni in possesso degli intermediari pubblici e privati" (p. 221). Il giudizio degli autori è che in tal modo la BCNL "diverrebbe la versione moderna e tecnologica di quel mercato unico e perfettamente trasparente – senza asimmetrie informative, grazie ad una circolazione pressoché universale delle informazioni – sogno recondito dei primi uffici di collocamento pubblici" (p. 221). Il giudizio particolarmente severo non trova riscontro nella valutazione positiva di questa parte del decreto legislativo n. 276 ad opera della dottrina giuridica⁽⁴⁾. Ma la prassi applicativa smentisce il disegno riformatore: "la pratica finora è ben lontana dalla teoria. Nonostante i periodici annunci, la BCNL sembra ancora assai lontana non solo da quell'onnicomprendività cui ambisce, ma anche da una significativa presenza sul mercato" (p. 221).

L'ultimo capitolo è dedicato agli assetti (quasi) federali della Repubblica.

Dopo un'interessante rassegna del livello decentrato in altri ordinamenti, con l'elaborazione di un'utile e illuminante tabella, gli autori, riprendendo il dilemma centralismo-decentramento posto in premessa, si soffermano sul ruolo delle Regioni dopo la riforma costituzionale e dopo la sentenza n. 50 della Corte Costituzionale. Gli autori sottolineano in particolare il problema dei livelli essenziali delle prestazioni. Essi "ove li si prenda sul serio, pongono un elemento di costrizione delle libere scelte allocative in sede decentrata, poiché si presuppone un monitoraggio – anche con meccanismi sanzionatori e surrogatori – sull'effettivo soddisfacimento dei Lep, che dovendo essere assicurati vincoleranno le scelte allocative al livello locale" (p. 239). Gli autori, ricostruendo il dibattito economico sul livello ottimale di governo, se accentrato o decentrato, ritengono che "il tante volte conclamato orientamento al servizio dei Servizi per l'impiego è coere-

⁽⁴⁾ Vedi M. NAPOLI, *Autonomia individuale ed autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, cit.

nte con l'attribuzione della materia – e più in generale delle politiche attive del lavoro – alla competenza concorrente tra Stato e Regioni” (p. 255).

Ma ciò dovrebbe comportare il rispetto di due vincoli.

Un primo vincolo è dato dall'osservanza “di quell'obiettivo di contendibilità del mercato dell'intermediazione il cui presidio spetta al livello nazionale”. Secondo gli autori “la potestà regionale non significa che le Regioni possano scegliere tra un menù che vada dal vecchio monopolio pubblico del collocamento all'affidamento in esclusiva a cooperative ed ad enti *no profit* bianchi o rossi che siano” (p. 256).

Il secondo vincolo concerne la rilevata incongruità della separazione tra politiche passive ed attive.

Gli autori, anche per il ruolo professionale, insistono su un livello centrale di governo, almeno nella fase del coordinamento e del monitoraggio. La cultura del monitoraggio è propria delle ricerche basate su metodi quantitativi di cui i giuristi dovrebbero far tesoro. La cultura del monitoraggio, richiesta dall'impiego dei fondi strutturali europei, è praticata soltanto da alcune Regioni ⁽⁵⁾ e dall'Isfol. Ma gli autori auspicano anche la creazione di un'agenzia nazionale per l'impiego per fornire un adeguato supporto alle esperienze regionali. Una tale idea ⁽⁶⁾ era stata fatta propria dal Ministro del lavoro Treu ⁽⁷⁾. Ma le Regioni hanno imposto il mero trasferimento delle funzioni, come poi è accaduto, senza la pur minima presenza centrale. La proposta degli autori oggi è di difficile attuazione, pur se fattibile alla luce della riforma del Titolo V.

L'intreccio tra cultura istituzionale e metodi quantitativi di analisi ha consentito meglio che alla cultura giuridica di effettuare una precisa radiografia dei servizi per l'impiego oggi. Perciò quello di Pirrone e Sestito è un libro da leggere e da meditare non solo dagli operatori, ma soprattutto da tutti gli studiosi, e particolarmente dai giuristi, a cui sta a cuore il funzionamento dei servizi per l'impiego, dopo un più che ventennale dibattito.

⁽⁵⁾ Cfr. M. NAPOLI, *La riforma del Fondo sociale europeo*, in M. NAPOLI, *Lavoro, diritto, mutamento sociale (1997-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁽⁶⁾ Cfr. E. REYNERI, M. NAPOLI, *Un nuovo servizio per l'impiego*, in F. CARINCI (a cura di), *Il mercato del lavoro tra vecchio e nuovo diritto*, Giuffrè, Milano, 1993.

⁽⁷⁾ Cfr. T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001 (ove vedi l'appendice di documentazione a cura di M. BIAGI).

*Pier Antonio Varesi **

Il titolo non deve trarre in inganno: il libro è dedicato ai servizi per l'impiego ed alle politiche attive del lavoro e non ai disoccupati. Un vero peccato per un'opera il cui pregio principale sta nell'affrontare temi tanto cruciali quanto trascurati dalla letteratura scientifica italiana sul lavoro, attenta in via quasi esclusiva (direi ossessiva) alla regolazione dei contratti di lavoro.

È un libro da leggere e consigliare a studenti ed operatori, perché identifica ed affronta le questioni che sono alla base delle tante difficoltà incontrate da chi nell'ultimo decennio ha avuto l'avventura di cimentarsi (con i Governi di centro-sinistra e di centro-destra, nelle Regioni o negli enti locali, nelle strutture pubbliche o nelle nascenti agenzie private) con l'opera di costruzione di un moderno sistema di servizi per l'impiego e di modernizzazione delle nostre politiche attive del lavoro.

Un libro scritto con sincerità ed onestà intellettuale da chi desidera che il cittadino disoccupato possa avere a disposizione adeguati servizi in ogni parte del territorio nazionale e si domanda perché, a fronte di obiettivi largamente condivisi e perseguiti con sostanziale continuità dai diversi schieramenti politici, i risultati siano complessivamente così modesti e notevolmente differenziati tra nord e sud. A questo proposito i due autori ci sottopongono un ragionamento che si sviluppa lungo più direttrici ed identifica tre nodi principali:

- il primo riguarda il nuovo assetto istituzionale della materia, che ricomprende il decentramento alle Regioni ed agli enti locali delle relative funzioni amministrative e, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, l'attribuzione a Stato e Regioni di potestà legislative concorrenti;
- il secondo è individuato nel rapporto tra pubblico e privato;
- il terzo nell'evidente difficoltà del nuovo sistema a dare effettività agli orientamenti europei relativi all'attivazione dei servizi e delle politiche attive del lavoro.

La questione istituzionale: il sistema di politica attiva del lavoro tra federalismo e frammentazione.

Molto opportunamente gli autori pongono in evidenza che il processo di decentramento di poteri dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, con l'attribuzione in un primo tempo di mere funzioni amministrative e successivamente di poteri legislativi concorrenti, ha prodotto fino ad ora incertezze e conflitti di competenze ed un assetto organizzativo disorganico, con lo Stato che ritorna a gestire interventi (tramite Italia Lavoro S.p.A.) e le Regioni e le Province divise tra (poche) punte di eccellenza e (molte) situazioni di immobilismo. Il nuovo assetto (delineato dal decreto legislativo n. 469/1997 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione) è accusato di accentuare problemi di efficacia e di efficienza delle nostre politiche attive del lavoro più che di sostenerne lo sviluppo; viene inoltre denunciata la sua palese inadeguatezza rispetto all'obiettivo di costruire il

* Pier Antonio Varesi è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza.

sistema italiano di servizi per l'impiego, soprattutto se paragonato con le grandi agenzie statali o federali di altri Paesi europei (in proposito è impietoso il confronto tra le grandi agenzie nazionali presenti nei vari Paesi europei e la polverizzazione del nostro sistema pubblico, diviso tra Province, Comuni, Camere di commercio, scuole secondarie superiori ed Università).

Sono considerazioni condivisibili che tendono però a scivolare nel rimpianto per il passato: non per il "collocamento" (difficile da rimpiangere per chiunque), ma per l'accentramento di poteri presso lo Stato.

In proposito non si può non considerare che proprio durante il lungo periodo in cui la materia è stata affidata all'esclusiva competenza statale si è registrato il progressivo degrado dell'intervento pubblico, mitigato solo da lungimiranti tentativi di "supplenza" delle Regioni più avvedute ⁽¹⁾. Tanto è vero che al momento del passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali (nella seconda metà degli anni Novanta), questi ultimi hanno dovuto provvedere alla "costruzione" del sistema italiano di servizi per l'impiego, visto che la capillare rete del collocamento era idonea (per cultura aziendale, qualità del personale, sedi ed attrezzature) a svolgere attività amministrative volte ad assicurare l'equa distribuzione delle opportunità di lavoro, non certo servizi.

Va inoltre considerato che il tema del decentramento di poteri o perlomeno del coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella gestione delle politiche attive del lavoro e dei servizi per l'impiego è ormai all'ordine del giorno in tutti i Paesi europei, anche in quelli che hanno una tradizione più centralista come la Francia, nell'intento di avvicinare il più possibile utenza e decisore politico ⁽²⁾.

Né va infine dimenticato che in Italia si riscontrano enormi differenze tra i mercati regionali e provinciali del lavoro, fatto che rende ancor più opportuna che altrove la declinazione delle regole a livello regionale.

Eventuali rimpianti per forme di centralismo statale sembrano dunque fuori luogo e, a meno di non pensare ad una nuova riforma costituzionale, occorre invece avanzare proposte per un'equilibrata applicazione dell'attuale quadro normativo. Questo approccio non esclude a priori anche il ripensamento dell'attuale Titolo V della Costituzione, ma ne colloca l'eventuale adozione al termine di un percorso sperimentale di federalismo cooperativo.

Quanto alla competenza legislativa concorrente, occorre che le istituzioni maturino un atteggiamento cooperativo che fino ad ora non si è visto, vanificato dalla tendenza della legislazione statale ad essere dettagliata e pervasiva come un regolamento (altro che leggi di principi fondamentali!) e dal rivendicazionismo delle Regioni, a volte pronte a contestare non solo l'invasione di competenze ma anche la dose minima di potere centrale necessaria per l'esistenza stessa di un sistema nazionale. Inoltre la costante valorizzazione di sedi di concertazione istituzionale,

⁽¹⁾ Sul ruolo pionieristico di alcune Regioni italiane, vedi F. CARINCI (a cura di), *L'agenzia regionale per l'impiego*, Jovene, Napoli, 1990; P.A. VARESI, *Regioni e mercato del lavoro*, F. Angeli, Milano, 1986.

⁽²⁾ Oltre all'Italia, anche Belgio, Spagna e Danimarca hanno deciso, in un breve lasso di tempo, di incamminarsi nella direzione del decentramento. In proposito, si rinvia a FONDAZIONE REGIONALE P. SEVERO, *Rapporto per la Commissione europea su: Regionalisation of public employment services. A comparative analysis between Belgium, Spain and Italy*. Sul caso danese, vedi M. KARLSSON, M. TIRABOSCHI, *Liberalizzazione e decentramento del collocamento: alcuni spunti di riflessione offerti dal caso svedese*, in *q. Rivista*, 1998, 179.

quali la Conferenza Stato-Regioni, potrebbe forse porre rimedio al carente esercizio del principio di “leale collaborazione” ravvisato dalla Corte Costituzionale in recenti pronunce ⁽³⁾.

Sul fronte delle competenze amministrative, forse troppo affrettatamente è stata accantonata la prospettiva di un’agenzia nazionale partecipata dalle Regioni, articolata in strutture regionali dotate di larga autonomia gestionale. Questa scelta, presente in un disegno di legge presentato nel 1995 dall’allora Ministro del lavoro Treu ⁽⁴⁾, avrebbe potuto rappresentare il punto di equilibrio tra le esigenze di decentramento di poteri e l’uniformità di azione necessaria nella fase di costruzione di un nuovo sistema.

Purtroppo si è preferito optare per sistemi regionali per l’impiego vincolati all’immediato decentramento alle Province delle funzioni amministrative in materia di collocamento e servizi per l’impiego, senza passare per una fase intermedia di “omogeneizzazione” a livello regionale dei modelli organizzativi ed operativi.

Quali i rimedi possibili?

In primo luogo occorre ribadire il ruolo fondamentale che deve essere svolto dallo Stato per assicurare uniformità di regole e pari possibilità di accesso ai servizi per tutti i cittadini sull’intero territorio nazionale.

L’esercizio del potere legislativo nelle materie “tutela e sicurezza del lavoro” e “livelli essenziali delle prestazioni” non esaurisce però i compiti dello Stato. Per quanto detto in precedenza occorrerebbe un piano nazionale a sostegno dello sviluppo dei servizi per l’impiego al fine di superare le gravi difficoltà riscontrate nella prima fase del decentramento (2000-2005) relativamente alle carenze di personale ed alla inadeguatezza di sedi e strutture. Solo lo stanziamento di un volume consistente di risorse nazionali a sostegno della riforma può trasformare un insieme di esperienze più o meno strutturate in un sistema che possa essere degno di confronto con le imponenti strutture dell’ANPE francese o dell’Agentur für Arbeit tedesco.

Inoltre lo Stato dovrebbe assicurare una rete di infrastrutture informatiche idonee in primo luogo ad interconnettere tutte le istituzioni che sono in possesso di informazioni in materia di lavoro (Centri per l’impiego, Direzioni provinciali del lavoro, Inps, Inail, Camere di commercio) al fine di costruire la Banca Dati Lavoro, strumento indispensabile per dare trasparenza al mercato del lavoro e per efficaci verifiche sulla regolarità dei rapporti di lavoro. In questo contesto il rilancio del Sil ⁽⁵⁾, concepito in generale come sistema informatizzato per la gestione delle informazioni relative ai servizi pubblici e più in particolare come sistema nazionale per l’informatizzazione delle procedure amministrative di collocamento, non può che rendere disponibili importanti risorse umane per il potenziamento dei servizi. Senza sottovalutare l’importanza di una rete per la diffusione delle informazioni per favorire l’incontro tra domanda ed offerta di lavoro, sono però condivisibili le critiche avanzate da Pirrone e Sestito all’enfasi posta negli ultimi

⁽³⁾ Vedi C. Cost. n. 51/2005. A commento, vedi S. SCAGLIARINI, *La formazione professionale tra Stato e Regioni: alcuni importanti chiarimenti*, in *q. Rivista*, 2005, 822.

⁽⁴⁾ Vedi, in proposito, il ddl 21 luglio 1995, n. 1985, “Disposizioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro”. Il testo del ddl ed i commenti di F. CARINCI (a cura di), *Decentramento istituzionale e politiche del lavoro*, sono riportati in *DPL*, 1995, n. 50, inserto.

⁽⁵⁾ Il Sil è previsto dall’art. 11 del d.lgs. n. 469/1997.

anni sulla Borsa continua nazionale del lavoro ⁽⁶⁾, sia perché quest'ultima rappresenta solo una parte del Sil e ha invece assorbito la gran parte dell'attenzione e delle risorse, sia per i modesti risultati fino ad ora raggiunti ⁽⁷⁾.

Altrettanto decisiva appare l'implementazione di sistemi di monitoraggio e valutazione del mercato del lavoro e delle politiche del lavoro, anche in funzione di un migliore esercizio dei compiti di programmazione e di una più puntuale selezione dei soggetti (pubblici e privati) accreditati operanti nel campo dei servizi per l'impiego.

L'insostenibile leggerezza delle politiche attive del lavoro in Italia.

La parte più felice del libro è quella dedicata alle politiche attive del lavoro (vedi cap. 4), in cui da un lato viene smascherata la retorica che spesso accompagna le riflessioni sul tema e dall'altro lato è messa in evidenza la sostanziale gracilità (finanziaria ed organizzativa) degli interventi di politica attiva del lavoro nel nostro Paese.

Gli autori ci ricordano che l'Italia spende poco in politiche del lavoro, specie in politiche passive, e soprattutto richiamano l'attenzione sul fatto che anche la spesa per politiche attive, apparentemente in linea con la media europea, è in larga parte (per oltre tre quarti) riconducibile alla concessione di incentivi alle assunzioni, tramite sgravi contributivi o fiscali. Ne consegue che le politiche attive in senso stretto, cioè i servizi reali, costituiscono solo una parte ridotta dell'intervento pubblico.

In questi dati è racchiusa l'immagine delle politiche attive del lavoro italiane: un comparto sollecitato da più parti ad incamminarsi verso il modello scandinavo (in cui l'ampia offerta di servizi e generosi sussidi di disoccupazione si accompagnano a precisi obblighi dell'utente e severe sanzioni in caso di inadempimento) ma, al momento, strutturalmente impossibilitato a farlo poiché, al di là della buona volontà della politica o degli operatori, mancano alcune condizioni essenziali:

- *non vi è una diffusione omogenea (sul piano qualitativo e quantitativo) di servizi:* come abbiamo visto è da meno di un decennio che il Paese è concretamente impegnato nel predisporre un'adeguata rete di strutture competenti ed un'articolata gamma di servizi per l'impiego (intendendo per tali i bilanci di competenze, i colloqui di orientamento, le attività di tutoraggio ed accompagnamento, anche individualizzato), di servizi di formazione professionale e di altri interventi di politica attiva del lavoro (sostegni all'autoimprenditorialità, lavori socialmente utili). I risultati, pur confortanti, non consentono di affermare che l'obiettivo è stato raggiunto; ancor oggi il disoccupato interessato all'inserimento (o reinserimento) al lavoro in molte parti del territorio nazionale non trova altro sostegno che il sussidio di disoccupazione (anche da ciò derivano i moti di esasperazione che, specie in alcune aree del Paese, cercano di ottenere proroghe o trattamenti in deroga);

⁽⁶⁾ La Borsa continua nazionale del lavoro è prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 276/2003.

⁽⁷⁾ A sostegno dell'affermazione sul modestissimo impatto della Borsa continua nazionale del lavoro si segnala che Borsa lavoro Lombardia, ritenuta il fiore all'occhiello delle esperienze fino ad ora realizzate, dichiara di avere circa 11.000 posti di lavoro disponibili e circa 9.000 candidature a fronte di un mercato del lavoro che registra ogni anno circa un milione di assunzioni (cfr. M. GIUPPONI, *Borsa lavoro Lombardia*, in *SPINN*, 2006, n. 5, speciale *Borsa continua nazionale del lavoro*).

- *non vi è un efficace sistema di controlli*: la capacità della pubblica amministrazione di esercitare il controllo sulla genuinità dello “stato di disoccupazione” dichiarato dal lavoratore (“stato” che comporta non solo l’essere disoccupato ma anche l’immediata disponibilità al lavoro e la diligente partecipazione alle attività previste dal percorso concordato con le strutture competenti) è stata messa alla prova mediante l’audace tentativo operato dal legislatore nel 2000 ⁽⁸⁾ al fine di combattere la disoccupazione di lunga durata. L’azione di controllo è stata accompagnata, nel provvedimento, dall’obbligo, posto in capo alle Regioni ed alle Province, di assicurare a tutti i soggetti più a rischio, entro alcuni mesi dall’inizio dello stato di disoccupazione, l’offerta di servizi, delineando, in tal modo, i contorni di un moderno sistema di politica attiva e servizi per l’impiego. Questa specie di cartina di tornasole dell’efficacia ed efficienza dei nostri servizi non ha dato però risultati particolarmente positivi: della disponibilità di servizi si è detto ed il controllo si è ormai arenato in prassi lassiste (basti pensare che lo “stato di disoccupazione”, ai fini del godimento dei sussidi, è autocertificato dal lavoratore); d’altro canto, in assenza di servizi ed interventi su cui costruire un autentico “patto” tra pubblica amministrazione ed utenti, la severità nei confronti dei lavoratori si configura come una forma di velleitario attivismo;

- *non vi è un sistema di sussidi di stampo universalistico*: la mitica riforma degli “ammortizzatori sociali” è costantemente rinviata nel tempo (tanto è vero che nelle leggi in materia, ormai è d’uso l’*incipit* “in attesa della riforma degli ammortizzatori sociali”, ripetuto di provvedimento in provvedimento come una stanca litania). Nessun Governo si è assunto la responsabilità di riformare in senso “universalistico” un sistema che si è sviluppato con forti peculiarità settoriali (vedi industria/edilizia e agricoltura) e, dunque, caratterizzato da insufficiente equità; d’altro canto va considerato che, a fronte delle ingenti risorse necessarie per riconoscere a tutti i disoccupati sussidi consistenti e di lunga durata, non può preoccupare l’acclarata incapacità del sistema di accompagnare e monitorare il percorso di inserimento/reinserimento e di controllare puntualmente l’impegno del lavoratore, sanzionandone gli eventuali comportamenti non collaborativi.

In sintesi: le risorse per le politiche attive sono in larga parte assorbite da una miriade di incentivi alle assunzioni, tanto da configurarsi “più come una riduzione del costo del lavoro che come una reale politica di incentivo selettivo” ⁽⁹⁾; i servizi sovente non sono disponibili o non lo sono su tutto il territorio nazionale; i sussidi di disoccupazione raggiungono livelli europei solo per quote limitate di lavoratori e mancano controlli rigorosi sull’effettiva disponibilità di coloro che si dichiarano “in stato di disoccupazione”.

Sono elementi che, pur indicando un quadro complessivamente ancora arretrato, non devono indurre alla rassegnazione ma all’elaborazione di una nuova e più razionale strategia di intervento. È necessario abbandonare l’idea che il sistema possa essere costruito mediante una offensiva in contemporanea su tutti i fronti, per accedere invece ad una strategia basata su un processo a stadi successivi. Occorre innanzi tutto concentrarsi sull’organizzazione del sistema (le strutture, gli operatori, le reti informatiche) per poi passare sulla predisposizione di una

⁽⁸⁾ Vedi art. 1, comma 2, lett. c), e art. 2 del d.lgs. n. 181/2000.

⁽⁹⁾ S. PIRRONE, P. SESTITO, *Disoccupati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2006, 186.

capillare offerta di servizi e di interventi (scelti in sede locale ma realizzati sulla base di standard nazionali), e giungere infine alla riforma degli ammortizzatori sociali a cui collegare un apparato sanzionatorio idoneo a selezionare i lavoratori effettivamente in cerca di occupazione e con atteggiamento cooperativo.

“Pubblico e/o privato” invece che “pubblico o privato”.

A seguito del documento dell'OIL del 1994 sul ruolo delle agenzie private per l'impiego⁽¹⁰⁾, anche in Italia è stata impressa una svolta alla regolazione del rapporto tra pubblica amministrazione e soggetti privati che offrono servizi per il lavoro ed il libro offre una puntuale ricostruzione di questo processo.

Come è noto un primo corpo normativo orientato in questa direzione è rinvenibile già nel 1997: la legge 24 giugno 1997, n. 196, ha ammesso soggetti privati allo svolgimento di attività di fornitura di “lavoro temporaneo” (cioè di lavoratori interinali) mentre l'articolo 10 del decreto legislativo n. 469/1997⁽¹¹⁾ ha consentito per la prima volta a soggetti privati autorizzati di svolgere attività di mediazione fra domanda ed offerta di lavoro, ricerca e selezione di personale, supporto alla ricollocazione professionale (altrimenti detto *outplacement*).

Il decreto legislativo n. 276/2003, in sostanziale continuità con il precedente provvedimento⁽¹²⁾, ha innovato in due direzioni principali: per un verso ha cercato di facilitare l'ingresso di soggetti pubblici (diversi dalle istituzioni competenti) e privati nel mercato dei servizi all'impiego (su questo versante l'innovazione più efficace può essere individuata nel superamento della esclusività dell'oggetto sociale, onde consentire alle società di lavoro interinale di svolgere anche mediazione, ricerca e selezione ed *outplacement*); per altro verso ha proceduto al riordino della disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento. Questi istituti sono chiamati a regolare funzioni con caratteristiche peculiari e dunque destinati a dischiudere ai soggetti privati interessati due orizzonti assai diversi: con l'autorizzazione, rimuovendo un divieto⁽¹³⁾, si consente ai soggetti privati autorizzati di erogare (solo) i servizi per l'impiego sopra citati (mediazione, ricerca e selezione ed *outplacement*) su committenza dei datori di lavoro e dietro compenso da parte di questi ultimi; l'accreditamento, invece, include il soggetto tra i potenziali affidatari di un servizio pubblico e più precisamente di servizi al lavoro previsti dalla programmazione regionale e provinciale. In questa seconda ipotesi il committente è la pubblica amministrazione che, usualmente a seguito di bandi, individuerà *partners* idonei ad assicurare ai cittadini l'offerta di servizi programmata. Questo quadro normativo consente di interpretare in forma articolata il rapporto tra pubblico e privato: se l'autorizzazione pone il rapporto tra strutture pubbliche

⁽¹⁰⁾ OIL, *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro, Rapporto n. 6 dell'Ufficio internazionale del lavoro in preparazione della Conferenza internazionale del lavoro*, Ginevra, 1994, ora in P. ICHINO, *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 1995, 29 ss.

⁽¹¹⁾ L'art. 10 del d.lgs. n. 469/1997 è stato modificato dall'art. 117, comma 3, della l. 23 dicembre 2000, n. 388.

⁽¹²⁾ Non è possibile in questa sede sviluppare le argomentazioni che mi portano a tale giudizio; si rinvia pertanto a P.A. VARESI, *Il nuovo sistema di collocamento e di servizi per l'impiego nella riforma del mercato del lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, in specie 22-24.

⁽¹³⁾ Infatti il soggetto che svolge attività di mediazione o di ricerca e selezione o di *outplacement* senza la prescritta autorizzazione incorre in sanzioni penali (disposte dall'art. 18 dello stesso d.lgs. n. 276/2003).

competenti (le Province) e soggetti privati in termini di competizione, l'accreditamento lo declina invece in termini cooperativi.

Pertanto il tema può essere affrontato non solo secondo lo schema "pubblico o privato" (dove la presenza dell'uno è necessariamente alternativa a quella dell'altro), ma anche considerando relazioni collaborative tra "pubblico e privato".

In particolare nel sistema regolato dall'accreditamento, la scelta tra la produzione diretta di servizi da parte delle strutture pubbliche o l'acquisizione da parte delle stesse di singoli servizi o pacchetti di servizi si configura, in buona sostanza, come una decisione di "make or buy", affidata al giudizio discrezionale degli amministratori pubblici. Si apre in tal modo uno spazio per il confronto tra diversi modelli organizzativi.

In effetti l'insegnamento sopra citato dell'OIL⁽¹⁴⁾, che da tempo raccomanda l'implementazione di un "sistema misto" pubblico-privato, ha trovato accoglienza anche nella recente legislazione regionale emanata a seguito del decreto legislativo n. 276/2003. Basti pensare che in molte leggi regionali sono rinvenibili affermazioni di principio secondo cui "il sistema regionale dei Servizi per l'impiego" è composto dalle strutture pubbliche e dai soggetti accreditati.

Esaminando più in dettaglio la legislazione regionale⁽¹⁵⁾ emerge, innanzi tutto, che tutte le Regioni individuano attività che la pubblica amministrazione non può affidare né a soggetti accreditati, né a soggetti autorizzati: le leggi dell'Emilia, del Friuli Venezia Giulia, delle Marche e della Lombardia, ad esempio, escludono l'affidamento a tali soggetti per gli adempimenti amministrativi relativi allo stato di disoccupazione, al collocamento mirato dei disabili, al ricevimento e alla gestione delle comunicazioni da parte dei datori di lavoro, all'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni).

Va detto però che, per quanto riguarda i servizi in senso stretto (mediazione, orientamento, *counselling*, accompagnamento, bilanci di competenze) sono rinvenibili due modelli alternativi.

Alcune leggi sono visibilmente orientate ad affermare la centralità delle strutture pubbliche ed a limitare l'acquisto di servizi da privati entro confini precisi: la legge della Regione Friuli Venezia Giulia, ad esempio, ammette l'affidamento da parte delle Province a soggetti privati solo laddove vi sia la motivata e comprovata impossibilità del servizio pubblico a svolgere le attività considerate; la legge della Regione Marche prevede che l'affidamento a soggetti privati debba essere rispondente a criteri di economicità.

⁽¹⁴⁾ Vedi, in proposito, anche la convenzione OIL n. 181 del 19 giugno 1997.

⁽¹⁵⁾ Le leggi regionali in materia fino ad ora approvate sono le seguenti: l.r. Toscana 1° febbraio 2005, n. 20; l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2 (a commento, vedi G. FALASCA, *Il nuovo mercato del lavoro nella legge della Regione Marche*, in *GLav*, 2005, 14); l.r. Emilia-Romagna 1° agosto 2005, n. 17; l.r. Friuli Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18 (a commento, vedi P.A. VARESI, *Le politiche del lavoro della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *DPL*, 2005, n. 44, 2432); l.r. Sardegna 5 dicembre 2005, n. 20; l.r. Lombardia 22 settembre 2006, n. 22 (in *DPL*, 2007, n. 7, inserto, con nota di P.A. VARESI, *La nuova legge di politica del lavoro della Lombardia*; a commento, vedi anche G. FALASCA, *Regione Lombardia: nuova legge sul mercato del lavoro*, in *GLav*, 2006, n. 40, 349); l.r. Piemonte 27 novembre 2006, n. 36. Per un primo quadro comparativo, vedi M. MAROCCO, *L'evoluzione della legislazione regionale in materia di mercato del lavoro*, in *q. Rivista*, 2006, 863; P.A. VARESI, *La recente legislazione regionale in materia di lavoro*, in *SPINN*, 2006, n. 4, 3.

All'opposto vi è l'orientamento legislativo tendente invece ad ampliare tali confini ed ad affermare la piena "contendibilità" dei servizi. Un chiaro esempio in questa direzione è rinvenibile nella recente legge della Regione Lombardia che, per quanto riguarda i "servizi per il lavoro", pone sullo stesso piano tutti gli operatori pubblici e privati; in particolare è da segnalare che i Centri per l'impiego delle Province (cioè le strutture facenti parte dell'istituzione che, ai sensi del decreto legislativo n. 469/1997 e del decreto legislativo n. 276/2003, ha la competenza amministrativa in materia) sono considerati alla stregua di meri candidati all'assegnazione dei servizi per il lavoro, al pari di qualunque altro soggetto accreditato, sia pubblico (si pensi ai Comuni) che privato, e devono quindi assoggettarsi all'accreditamento e partecipare ai bandi regionali ⁽¹⁶⁾.

In questo modello l'amministrazione pubblica, meno interessata alla gestione, concentra la sua attenzione sulla programmazione e sulla valutazione delle attività. Inoltre, per il contesto italiano risulta indubbiamente originale l'idea di riconnettere alla valutazione effetti rilevanti sul piano della assegnazione dei finanziamenti: infatti "una quota non inferiore al 75% dei finanziamenti regionali per i servizi per il lavoro è assegnata sulla base dei risultati della valutazione relativa all'ultimo anno". La competizione che la legge innesca tra pubblico e privato dovrebbe trovare nella valutazione uno strumento fondamentale per premiare gli operatori che operano con maggiore efficacia ed efficienza.

Pirrone e Sestito manifestano apertamente la loro predilezione per il modello a "contendibilità limitata", quello accolto nella legge lombarda ⁽¹⁷⁾. Dalle loro parole emerge la ricerca di confini che circoscrivano il ruolo delle strutture pubbliche e delle agenzie private. La *mission* del sistema pubblico è indicata nello svolgimento delle due funzioni definite essenziali dell'intervento pubblico diretto: "quella di ultima istanza rispetto ai soggetti ed in quelle situazioni in cui i privati non agiscano perché non profittevole e quella di controllo sul funzionamento degli ammortizzatori sociali" ⁽¹⁸⁾. Par di capire che gli uffici pubblici (i Centri per l'impiego) avrebbero come missione specifica di occuparsi dei più deboli (e quindi di svolgere il "lavoro" più difficile) e di occuparsi della pulizia delle liste, estromettendo dal sistema dei sussidi coloro che non si dimostrano effettivamente interessati ad un'occupazione (e quindi di svolgere il "lavoro" più ingrato); per differenza, alle agenzie private sarebbero invece da affidare tutti i servizi per l'impiego nelle situazioni profittevoli.

La tesi prefigura soluzioni che, come spesso accade quando si avanzano proposte fortemente innovative, sollecitano anche nuovi dubbi e questioni.

⁽¹⁶⁾ In verità il progetto di legge presentato dalla Giunta regionale perseguiva obiettivi di riforma più radicali, visto che affermava la contendibilità di tutti gli interventi, senza riserve di attività in favore delle strutture pubbliche; un'impostazione idealmente riallacciabile alle scelte di quei Paesi che stanno sperimentando lo smantellamento dei servizi pubblici per l'impiego ed in particolare al noto caso dell'Australia; in proposito, oltre all'ampia bibliografia citata nel libro, vedi *Servizi per l'impiego: rapporto tra pubblico e privato*, numero monografico di *SPINN*, 2005, n. 4.

⁽¹⁷⁾ Le critiche avanzate nel testo sono riferite al progetto di legge della Giunta regionale lombarda, mentre la legge approvata dal Consiglio regionale è molto vicina all'impostazione propugnata dai due autori.

⁽¹⁸⁾ S. PIRRONE, P. SESTITO, *op. cit.*, 12.

In particolare non convince l'idea di limitare l'attività inerente ai servizi per l'impiego svolta da strutture pubbliche alle aree in cui l'erogazione dei servizi da parte di soggetti privati "non sia profittevole" per questi ultimi.

Poiché la convenienza ad operare in un settore o in un'area non può essere stabilita per decreto e poiché l'agire degli operatori privati nel mercato non è sempre improntato alla razionalità (infatti potremmo avere molti imprenditori interessati ad operare in aree considerate poco appetibili e nessun imprenditore interessato ad operare in aree considerate invece remunerative), sulla base di una originale interpretazione del concetto di sussidiarietà dovremmo subordinare l'assetto organizzativo della pubblica amministrazione alla mutevole ed imprevedibile scelta degli operatori privati, attivando e disattivando servizi pubblici all'apparire di un operatore privato. Una soluzione che, oltre che dispendiosa, appare anche assai inefficiente: non si inventano né le strutture, né il personale qualificato, ed una volta consolidati buoni servizi pubblici non ha senso dismetterli.

Inoltre, il continuo richiamo alla necessità di assicurare la contendibilità dei servizi appare contraddittorio con la volontà di confinare le strutture pubbliche in un ambito ristretto: la contendibilità senza un minimo di competizione tra pubblico e privato rischia di trasformarsi nell'oligopolio (mascherato) di poche multinazionali dei servizi per l'impiego. Del resto la gran parte della vecchia Europa (basti pensare alla Francia ed alla Germania, forse più vicine dell'Australia alla nostra storia) mantiene un solido sistema pubblico, che opera a volte in concorrenza ed a volte in cooperazione con i soggetti privati.

Quindi sembra più ragionevole pensare, nel solco del modello tracciato dal decreto legislativo n. 469/1997 e dal decreto legislativo n. 276/2003, ad un'area, quella della mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, in cui pubblico e privato operano in competizione (peraltro con spontanee differenziazioni dell'utenza⁽¹⁹⁾ che rendono assolutamente agevole la convivenza), ed un'altra area, quella del sostegno all'inserimento o reinserimento al lavoro di soggetti in difficoltà occupazionale, in cui può prevalere il modello cooperativo (nel cui ambito prende vita la "costituzione negoziale di reti di servizio al fine della ottimizzazione delle risorse", come previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 276/2003).

Anche l'attività di verifica della disponibilità del lavoratore può rientrare nella sfera delle attività svolte in collaborazione tra strutture pubbliche e private. Fatto salvo il ruolo del Centro per l'impiego nella certificazione dello stato di disoccupazione ai fini del godimento di sussidi, possono essere infatti realizzati, in collaborazione, interventi di sostegno all'inserimento o di vero e proprio reimpiego dei lavoratori. L'articolo 13 del più volte citato decreto legislativo n. 276 offre alla nostra attenzione un esempio di interazione possibile in questa direzione. Purtroppo una buona idea, corrispondente ad esperienze diffuse in molti Paesi

⁽¹⁹⁾ Cfr. E. REYNERI, *Il profilo dei lavoratori che hanno usato la mediazione organizzata per cercare lavoro*, in M. BELLONI, M. CARCANO, E. REYNERI (a cura di), *Servizi al lavoro. Come si cerca, si trova lavoro e efficacia dei servizi per l'impiego*, F. Angeli, Milano, 2005, 87. L'autore, presentando una ricerca sui servizi per l'impiego in molte Province del centro-nord, afferma: "Chi ha utilizzato solo i servizi pubblici presenta due caratteristiche distintive: sono molto più spesso donne e in età avanzata; [...] Al contrario, tra chi ha utilizzato soltanto i servizi privati sono molto sovra-rappresentati i maschi ed i giovani".

europei, finalizzata a coinvolgere agenzie private di somministrazione nel reimpiego di lavoratori in condizione di svantaggio, è stata deturpata da una disciplina “socialmente insostenibile”: per la mole di vantaggi riconosciuti alle agenzie private e per le forti penalizzazioni nei confronti dei lavoratori (ricordo che ai lavoratori si applicano condizioni che derogano *in peius* ai minimi retributivi fissati per gli altri lavoratori somministrati, le agenzie possono inoltre detrarre dal compenso dovuto al lavoratore quanto eventualmente percepito dal lavoratore a titolo di indennità) e perché privata di ogni “filtro” di valutazione da parte degli enti locali ⁽²⁰⁾.

A sdrammatizzare il rapporto pubblico-privato concorre infine il ricorso sempre più diffuso al *voucher*, cioè all’assegnazione al lavoratore di un titolo con cui “acquistare” servizi presso una qualunque struttura accreditata, da lui prescelta. In questo caso si ridimensiona il potere di scelta dell’amministrazione pubblica e si accentua il peso delle decisioni degli utenti.

⁽²⁰⁾ La versione originaria dell’art. 13 subordinava l’applicabilità della norma, fino all’entrata in vigore di leggi regionali sulla materia, alla stipulazione di convenzioni tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro ed i Comuni, le Province o le Regioni (vedi il comma 7 dell’art. 13). In tal modo l’intervento dell’agenzia di somministrazione veniva sottoposto ad un vaglio politico preventivo, utile a valutare il valore sociale dell’intervento prospettato ed a contemperare le asprezze segnalate con le finalità sociali perseguite. Purtroppo l’art. 1-bis, comma 1, lett. a), del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in l. 14 maggio 2005, n. 80, ha abrogato il succitato comma 7, eliminando l’ultima possibilità di costruire un minimo di consenso attorno all’applicazione della norma. Le agenzie di somministrazione sono state quindi proiettate in prima fila a svolgere, da sole, l’ingrato compito di pulire le liste, attivando i meccanismi per la sospensione dei sussidi di disoccupazione. Questo basta per spiegare la sostanziale non applicazione dell’art. 13.

Silvia Spattini *

Il pregio e l'originalità di questo libro risiedono nell'aver affrontato in modo organico e interdisciplinare la questione delle necessarie sinergie tra politiche attive e passive e in particolare della rilevanza delle politiche di attivazione ⁽¹⁾, nonché di avere affrontato il loro collegamento e coordinamento con i servizi per l'impiego.

Il primo capitolo ricostruisce in modo puntuale l'evoluzione normativa e organizzativa della regolamentazione del mercato del lavoro e dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, dal monopolio pubblico del collocamento alla coesistenza tra servizi pubblici e privati per l'impiego, e quindi del passaggio dalla funzione pubblica al servizio pubblico del collocamento, mentre il terzo capitolo, ancora in materia di servizi per l'impiego, descrive la «situazione effettiva dei processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro in Italia» (p. 14), evidenziando quali sono i principali canali di ricerca di una occupazione e quali le criticità del sistema. Il secondo capitolo si pone, invece, oltre la disciplina del mercato del lavoro, trattando tutti i temi della riforma Biagi, rispetto alla quale si evidenzia in particolare la mancata attivazione del sistema di monitoraggio (p. 56), necessario per una adeguata valutazione degli istituti da essa previsti, e sottolineando in generale la persistente mancanza nel nostro Paese di un sistema di monitoraggio delle politiche del lavoro. I successivi capitoli sono invece dedicati alle politiche di attivazione (cap. 4), al rapporto tra pubblico e privato nel mercato del lavoro (cap. 5), alla suddivisione di competenze tra Stato e Regioni in materia lavoristica e alle relative implicazioni (cap. 6).

Il collegamento tra le riflessioni sulle tipologie contrattuali e il necessario sviluppo delle politiche di attivazione, nonché il loro intreccio con le politiche passive, può essere individuato nella proposta avanzata sul finire del secondo capitolo (p. 103). Seguendo le attuali tendenze regolatorie del lavoro ispirate alla c.d. *flexicurity* ovvero, in altre parole, dirette a sostenere l'integrazione tra sicurezza sociale e flessibilità del lavoro, si propone di affrontare tale questione in un'ottica assicurativa, in cui il maggior rischio di disoccupazione connesso alla maggiore flessibilità viene compensato da una indennità economica. In questa ottica, si auspica allora l'abbandono della limitazione dell'apposizione del termine al rapporto di lavoro per un sistema che preveda aliquote contributive «leggermente» (p. 103) più elevate per questa tipologia contrattuale, per coprire il «maggiore rischio di ricorso del lavoratore agli ammortizzatori sociali» (p. 103) necessariamente riformati, per arrivare inoltre a sostenere una maggiore flessibilità in uscita, compensata da una «penalizzazione finanziaria del licenziamento» (p. 103).

* Silvia Spattini è assegnista di ricerca presso il Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

⁽¹⁾ Nel libro (p. 154-155) si approfondisce la differenza tra politiche attive e di attivazione, insita nella obbligatorietà delle seconde per i beneficiari di prestazioni sociali.

È allora evidente come risulti primaria la questione della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali per garantire una effettiva tutela *nel* mercato del lavoro e non più sul posto di lavoro. Tutela che, da un lato, si attua con le prestazioni di sostegno al reddito maggiormente adeguate a un sistema flessibile della regolazione dei rapporti di lavoro, che il libro auspica, e, dall'altro, si realizza attraverso l'intervento dei servizi per l'impiego con misure di attivazione dei beneficiari di queste prestazioni, volte a sollecitare un loro impegno nella ricerca del lavoro, ma anche a supportare la loro occupabilità.

Con riferimento a questa prospettiva, vengono ben evidenziati dal volume in commento i problemi e le difficoltà del collegamento tra il sistema dei servizi per l'impiego e il sistema di prestazioni a sostegno del reddito. Infatti, mentre nel panorama europeo prevale un modello di gestione unitaria dei due sistemi, in Italia non solo la loro gestione è affidata a strutture diverse, ma oltretutto la competenza legislativa risiede a livelli differenti.

Ragionando quindi sulla necessità sempre più urgente di una riforma degli ammortizzatori sociali, si sottolinea come essa non possa prescindere da una riflessione sulla missione dei servizi pubblici per l'impiego, che secondo gli autori non è ancora ben individuata, ma che auspicabilmente deve andare nella direzione della attuazione dell'integrazione tra politiche attive e passive. Di particolare rilievo è, in questa linea di ragionamento, la tesi secondo cui l'obiettivo dell'intervento pubblico attraverso i servizi pubblici per l'impiego non deve tanto essere la conquista di quote di mercato (p. 126), ma piuttosto la maggiore trasparenza del mercato, garantita da un flusso più elevato di informazioni circolanti, e l'efficace supporto ai soggetti che intendono rientrare nel mercato del lavoro. In generale, inoltre, l'intervento pubblico dovrebbe allora ispirarsi maggiormente alla gestione per obiettivi dei servizi per l'impiego, attraverso la definizione appunto di obiettivi precisi e individuati (p. 225), e allo stesso tempo sperimentare l'affidamento a *providers* privati di pacchetti di servizi, con l'obiettivo del miglioramento del risultato.

Sicuramente l'assetto attuale delle competenze legislative e gestionali su ammortizzatori sociali e servizi per l'impiego rende particolarmente difficile un raccordo tra politiche attive e passive. Proprio per questa ragione, viene peraltro dato ampio spazio alla riflessione sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di lavoro, cercando di evidenziare le conseguenti criticità. Tali considerazioni portano gli Autori, con i quali si concorda, a ritenere necessario un recupero e un rafforzamento del ruolo di indirizzo dello Stato centrale e un «necessario raccordo organico tra politiche passive e Spi» (p. 258). In questa prospettiva, gli Autori suggeriscono la possibile istituzione di una agenzia centrale⁽²⁾, basata su un'intesa tra Stato centrale e Regioni, che assuma le funzioni in materia di prestazioni di sostegno al reddito e di servizi pubblici per l'impiego (p. 259). Tale ipotesi sarebbe disegnata sul modello, attuato in molti Paesi europei, di agenzia tecnica competente contemporaneamente per la gestione delle politiche attive e passive. Essa dovrebbe allora essere caratterizzata, da un lato, da un coordinamento centrale che garantisca l'uniformità del servizio e delle azioni su


⁽²⁾ A tale proposito, gli autori avvertono però circa il rischio della creazione di agenzie, come quelle che già esistono, indicate peraltro come «personaggi in cerca di autore» (p. 259).

tutto il territorio nazionale e, dall'altro, da un modello di organizzazione dei servizi improntato ad una maggiore «autonomia gestionale e operativa delle strutture periferiche» (p. 229) che pertanto assicuri la possibilità di adeguamento alle realtà locali e alle peculiarità dei loro mercati – in Italia, invece, si è cercato di perseguire tale obiettivo attraverso il decentramento amministrativo dei servizi per l'impiego.

Benché questo modello di gestione e attuazione delle politiche del lavoro possa essere considerato auspicabile, pare però nel concreto “politicamente” poco praticabile. Un tale disegno, indipendentemente dal colore politico del Governo che potrebbe trovarsi a proporla, si scontrerebbe in particolare con le Province che difenderebbero strenuamente il ruolo conquistato rispetto alla gestione dei servizi per l'impiego.

Allo stato attuale e senza interventi legislativi, l'unica possibilità per un miglioramento effettivo del raccordo tra politiche attive e passive sembra essere l'opzione di un coordinamento a livello locale tra centri per l'impiego e uffici dell'Inps, come peraltro alcune sperimentazioni hanno tentato di realizzare con l'obiettivo di offrire alle persone in cerca di lavoro, e in particolare ai beneficiari di prestazioni sociali, un servizio coordinato, sul modello dei c.d. *one-stop-shops*. Tali sperimentazioni, del resto, sono state recentemente recepite da una circolare Inps⁽³⁾, che definisce le modalità di attivazione di collaborazioni tra Inps e centri per l'impiego, anche se esse sembrano concretizzarsi nella condivisione di un unico spazio fisico, piuttosto che in un effettivo raccordo delle diverse attività e competenze. Sicuramente, però, tale decisione deve essere salutata come un primo passo concreto e operativo nella direzione indicata.

Quello che al momento pare certo, è che di fatto le questioni trattate nel libro, dalla riforma delle prestazioni di sostegno al reddito al coordinamento con i servizi pubblici per l'impiego, rimangono del tutto aperte.

⁽³⁾ Cfr. circ. Inps n. 136/2006, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 61.

Le ragioni di una ricerca

Salvatore Pirrone, Paolo Sestito

Quella che segue non vuole essere una sintesi del nostro libro a beneficio di lettori affrettati (cui invece chiediamo la pazienza di compulsare il volume originale), né una risposta ai recensori, che sul libro hanno espresso le loro più che legittime opinioni. Brevemente, intendiamo piuttosto provare a esporre le motivazioni di un volume che abbiamo fortemente voluto caratterizzare per alcuni tratti, atipici nel panorama librario italiano. Si tratta infatti di un libro che è stato scritto e riscritto mescolando due tipi di approccio, quello giuridico e quello economico, che raramente sono messi assieme, e quando lo sono appaiono solitamente in capitoli separati di volumi collettanei; un libro che espone una tesi ma senza essere un *pamphlet*, ché al contrario si opera uno sforzo di descrizione quasi pedissequa degli eventi rilevanti (includere le molteplici previsioni della Legge Biagi, in merito alla quale abbiamo cercato di contrapporre un'analisi fredda e puntuale alle prese di posizione aprioristicamente a favore o contro); un libro che considera una questione apparentemente minuta e specialistica – il funzionamento di quelli che erano i vecchi uffici di collocamento – ma affrontandone tutte le diverse ed a volte paradigmatiche implicazioni – sul funzionamento dei processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, sull'operare dei c.d. ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro, sugli equilibri istituzionali tra Stato centrale e governi locali, sul ruolo delle strutture pubbliche e degli operatori privati nel concreto *service delivery*.

Le motivazioni di una simile caratterizzazione risiedono, con ogni probabilità, nella nostra storia personale. Vi hanno giocato un ruolo le nostre rispettive provenienze di giurista ed economista, che hanno però, professionalmente, dovuto imparare a frequentare l'uno le categorie concettuali dell'altro (a costo di perdere in purezza analitica!). Sul fatto che non siamo riusciti a scrivere un volume "facile" avrà giocato la nostra incapacità di scrivere un *pamphlet* vero e proprio, in grado cioè di parlare al grande pubblico. L'attenzione al dettaglio descrittivo avrà risentito della nostra comune esperienza di "documentatori" delle politiche del lavoro, nei rispettivi ruoli nell'ambito del Ministero del lavoro avendo assieme avviato, dal 2000 in poi, uno sforzo sistematico di monitoraggio delle politiche (un'attività della quale non spetta a noi valutare la qualità, che ci sembra ancora insod-

* Salvatore Pirrone è Dirigente della Direzione generale reti informative e osservatorio mercato del lavoro del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Paolo Sestito è Dirigente della Banca d'Italia. Le opinioni qui espresse sono esclusivamente personali e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza degli Autori.

disfacente, ma di cui possiamo e dobbiamo senz'altro testimoniare la difficoltà e la scarsa attenzione, se non l'ostilità, da parte dei principali interlocutori politico-amministrativi). Forse l'aver allargato la visuale dei problemi sino a discutere, ad esempio, di federalismo fiscale o di privatizzazione del sistema di *welfare* può essere dipeso dalla nostra spocchia intellettuale, che ci ha spinto a divagare.

A queste motivazioni, forse inconsce, si aggiungono però anche delle motivazioni pienamente coscienti. Per quanto di nicchia, la vicenda, ormai storica, della riforma dei servizi per l'impiego in Italia ha a nostro avviso un forte valore paradigmatico, che molto ci dice delle incoerenze e conseguenti incompletezze delle riforme che in molti campi della politica pubblica si sono andate accumulando in Italia dagli anni Novanta in poi. Non è perciò solo per spocchia e voglia di divagazione intellettuale che ci siamo spinti a parlare di rapporti tra Stato e Regioni – adottando un punto di vista, quello della *optimal allocation* delle competenze, piuttosto trascurato nel dibattito italiano – o di interazione tra pubblico e privati – cercando di distinguere tra l'attività di pura intermediazione, in cui gli operatori privati devono essere lasciati il più possibile liberi di agire in modo da favorire i processi di *matching*, e quella più propriamente orientata all'erogazione di prestazioni (monetarie o di servizio) sociali, in cui il ricorso a *provider* privati deve avere un diverso approccio. Per quanto di nicchia, la vicenda dei servizi per l'impiego ci sembra inoltre un importante tassello del perverso equilibrio che ha impedito di avere un sistema decente di ammortizzatori sociali. Gli effetti di ciò si sono riverberati sull'intero assetto delle riforme del mercato del lavoro. L'assenza di decenti sussidi di disoccupazione ha contribuito a mantenere il processo di riforma del mercato del lavoro ancorato ad un approccio derogatorio, di riforme ai margini, di cui – a dieci anni e più dal loro avvio ed ormai superata l'iniziale motivazione di superamento di perplessità ideologiche e culturali fortemente radicate – sono sempre più evidenti le incongruenze: si sono rafforzate le segmentazioni nel mercato e si è resa spesso inutilmente complessa la regolamentazione, a beneficio più degli esperti e dei consulenti che delle imprese (o dei lavoratori).

La nicchia di cui noi abbiamo trattato nel libro ci pare perciò essere ad un crocevia importante per la società italiana ed è per questo che abbiamo cercato di trattarne documentando il tutto a beneficio dello specialista, ma anche rendendo evidente il nostro punto di vista sull'importanza della questione e sul che fare.

La nostra aspettativa è che ben poco uscirà dalle polemiche sulla Legge Biagi ed in particolare sulle fattispecie contrattuali dalla stessa introdotte o modificate. Sopite le polemiche elettorali – e le suggestioni di qualche osservatore di riproporre all'attenzione riforme a tutto campo che, superando l'approccio *piecemeal* della Biagi, andassero ad incidere sulla fattispecie standard del rapporto di lavoro a tempo indeterminato ⁽¹⁾ – ci pare si vada verso piccoli ed episodici ritocchi, che interverranno ad eliminare alcuni tra gli strumenti politicamente più contrastati (come il contratto a chiamata o lo *staff leasing*). L'impatto quantitativo sarà, nel bene e nel male, ridotto. La nostra impressione è che in realtà solo dopo aver affrontato organicamente la questione degli ammortizzatori, e delle condizioni di

⁽¹⁾ Ci riferiamo soprattutto al dibattito animato dal sito *lavoce.info* la scorsa primavera.

contorno per un loro efficace e rigoroso funzionamento, si potrà far fare un salto di qualità alle riforme del lavoro.

Che l'assenza di pregnanti controlli e di una logica di attivazione abbia contribuito ad accantonare la predisposizione d'un decente sistema universale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione è un dato storico. Vi è però oggi da dire che le riforme al margine dell'ultimo decennio hanno accresciuto la necessità di un decente sistema di ammortizzatori perché, nella sostanza effettiva e forse ancor più nella percezione generalizzata degli interessati ⁽²⁾, hanno accresciuto la precarietà. Rispondere a tutto ciò in positivo, senza rigettare i passi avanti compiuti, passa perciò proprio per più forti, pregnanti e rigorose tutele nel mercato. Centrale è la definizione d'un sistema universale di sostegno al reddito, generoso ma rigoroso – quindi non ottenibile allargando ulteriormente i confini degli schemi oggi esistenti (col rischio di accentuare le distorsioni nel mercato del lavoro e di intaccare già difficili equilibri di finanza pubblica) ⁽³⁾. A tale scopo, un buon disegno dei sussidi – ché tanto il loro finanziamento quanto la loro modulazione dovrebbero puntare a disincentivarne l'uso prolungato e ripetuto nel tempo – dovrebbe utilmente associarsi ad una forte azione di controllo e contrasto dell'operare dei sussidi, un'azione che in tutti i Paesi industriali è normalmente affidata ai servizi pubblici per l'impiego.

È proprio nella sinergia tra politiche passive (i sussidi) e politiche attive e di attivazione (i servizi per l'impiego in primo luogo) che vediamo la chiave di volta per una riforma finalmente efficace dei nostri strumenti di politica occupazionale. Per questo motivo il nostro volume si chiude con l'ipotesi di creare un'agenzia nazionale (ma con forte partecipazione regionale) per la gestione integrata delle politiche occupazionali, che erediti le competenze (e la rete) dei servizi per l'impiego, ma anche quelle dell'Inps legate all'erogazione dei sussidi. Si tratta di una proposta politicamente difficile – e forse si vede che la politica non è il nostro mestiere – ma certamente non implausibile dal punto di vista istituzionale, ed anzi potenzialmente risolutiva, come strumento in grado di conciliare tra loro le esigenze solo apparentemente contrastanti di Stato e Regioni, la necessità di una coerenza di fondo dell'azione e quella di un adeguamento della stessa a livello territoriale.

È tuttavia una proposta che formuliamo quasi sottovoce, ben coscienti della possibilità che venga travisata, e che per questa via si pervenga alla creazione dell'ennesimo "carrozzone", ove collocare esperti (e meno esperti) vicini al potente di turno e per il tramite del quale spendere il denaro pubblico con meno vincoli di quanti oggi ne pongano gli ingessati Ministeri; di agenzie (S.p.A. ed Istituti) di questo tipo gli esempi non mancano, in particolare nella materia del lavoro (oltre che nello sviluppo locale). Si tratta di esempi da tenere ben presenti

⁽²⁾ Sugli aspetti di percezione della precarietà si vedano le belle pagine di A. ACCORNERO, *San Precario lavora per noi. Gli impieghi temporanei in Italia*, Rizzoli, Milano, 2006.

⁽³⁾ Beninteso, un sistema generoso di ammortizzatori sociali ha effetti positivi non solo, come ovvio, dal punto di vista assicurativo e delle tutele così fornite. Il poter contare su una temporanea entrata finanziaria può infatti svincolare il lavoratore dall'urgenza di accettare un qualsiasi lavoro e consentire quindi migliori meccanismi di *matching*. Il punto che si vuole sottolineare è semplicemente che vi sono anche effetti avverso la ricerca d'un nuovo lavoro che è opportuno cercare di minimizzare e porre sotto controllo.

e da evitare accuratamente, puntando sulla riconversione piuttosto che sulla duplicazione, sulla leggerezza delle strutture, sul monitoraggio e valutazione dell'azione, sulla possibilità di esternalizzare ai privati alcune attività (quelle di vera e propria erogazione dei servizi), mantenendo al contempo uno stretto controllo sull'identificazione dei gruppi da trattare (quindi sull'ingresso nel sistema) e sugli esiti successivi (in termini di performance nel mercato) dei soggetti trattati.

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Codici di condotta e prospettive di tutela dei lavoratori a livello transnazionale

Gianluca Serra

Sommario: **1.** Premessa metodologica. – **2.** Introduzione: attività delle imprese multinazionali, crisi della sovranità statale e approccio transnazionale. – **3.** Multinazionalizzazione dell'economia e dinamiche del mercato del lavoro. – **4.** Cenni sulla tutela dei lavoratori nei codici di condotta internazionali. – **5.** Il fenomeno dei codici di condotta privati delle imprese multinazionali: profili generali. – **6.** Profili materiali e formali dei codici di condotta privati delle IMN. – **7.** Limiti dell'approccio transnazionale alla tutela dei diritti dei lavoratori. – **8.** Una platea di attori di fronte ai codici di condotta privati delle imprese multinazionali. – **9.** Conclusioni.

1. Il presente contributo costituisce un estratto della tesi di laurea, in diritto internazionale dell'economia, dal titolo *Il c.d. approccio transnazionale al controllo delle attività delle imprese multinazionali: il fenomeno dei codici di condotta privati* ⁽¹⁾.

La redazione del presente contributo è pertanto il risultato del lavoro di selezione e tessitura dei passaggi, paragrafi e capitoli aventi come specifico oggetto d'indagine la tutela dei diritti dei lavoratori a livello transnazionale.

La ricerca condotta non ha natura meramente compilativa, tesa cioè a sistematizzare e commentare la bibliografia esistente sull'oggetto di studio; si tratta piuttosto di un lavoro in massima parte sperimentale, svolto attraverso un "laboratorio" di comparazione dei codici di condotta privati di 55 fra le più rappresentative (in termini di fatturato annuo, valore degli *assets* e numero di addetti nei Paesi ospite) imprese multinazionali operanti sul mercato globale ⁽²⁾.

Il metodo di ricerca è da considerarsi sperimentale anche in ragione del fatto che le conclusioni non si limitano all'accademica speculazione ma si spingono oltre, con l'intenzione di suggerire soluzioni operative, ivi incluse quelle di ingegneria istituzionale, volte a sviluppare le potenzialità dei codici di condotta privati in materia di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

2. L'annosa *questione del controllo delle attività delle imprese multinazionali* (IMN) costituisce una tessera centrale nel mosaico degli elementi che concorrono

* *Gianluca Serra è vincitore, con il presente contributo, del Premio Tesi di laurea «Marco Biagi», edizione 2006. L'Autore intende dedicare il presente contributo ad Annita.*

⁽¹⁾ Discussa il 20 marzo 2003 all'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale".

⁽²⁾ Si ricordano, tra le altre: Boeing, Fruit of the Loom, Halliburton, Levi Strauss & Company, Lockheed Martin, Nestle, Nike, Reebok, Royal Dutch Shell, Texas Instruments.

ad affrescare il tema della *crisi della sovranità statale*. Quest'ultima, lungi dal configurarsi come un processo lineare, si presenta all'internazionalista come un fenomeno complesso, carico di contraddizioni interne. Infatti, se, da un lato, la crescente sensibilità dimostrata dalla comunità internazionale per la tutela dei diritti umani sembra sgretolare, a vantaggio dell'individuo, il monolite *bodiniano* della *sovranità statale* (basti pensare alla prassi dell'intervento – autorizzato o meno dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – di Stati terzi in guerre civili accompagnate da gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani), dall'altro, le IMN, muovendosi secondo logiche che trascendono la geografia dei confini politici e giuridici dei singoli Stati, espongono diritti e politiche – che proprio nella sovranità hanno storicamente trovato il loro campo di definizione ed attuazione – al verosimile rischio di una diluizione, o peggio dissoluzione, nell'*anomia dell'oceano globale*.

Dotate di una struttura proprietaria e di controllo altamente mobile e flessibile, le IMN sono capaci di interferire con le politiche socio-economiche perseguite dai governi e di eludere le legislazioni nazionali. Ad esempio, esse tendono ad allocare segmenti del processo produttivo ad alta intensità di lavoro e/o cui si associa un elevato rischio ecologico in Paesi nei quali non esistono (ovvero esistono e non sono applicate) legislazioni a tutela del lavoratore e/o dell'ambiente ⁽³⁾.

Ma perché preoccuparsi di contrastare il deperimento della sovranità, latamente intesa come normatività, regolamentazione, capacità di controllo? Non per il reazionario bisogno di preservare l'assioma *westphaliano* della sovranità dello Stato ma perché solo entro quella *bolla di ossigeno* – straordinaria invenzione del genio umano – che è appunto la sovranità, diritti (fondanti politiche) e politiche (necessarie per la tutela di diritti) hanno *storicamente* potuto respirare.

Un sistema che da "internazionale" (cioè fondato su rapporti tra Stati-sovrani, capaci di controllare le dinamiche delle rispettive comunità territoriali) diviene progressivamente "globale" (cioè fondato su reti di attori transnazionali che *bypassano* e depotenziano le sovranità) non può che vedere la dimensione giuridico-politica comprimersi in favore di una incalzante dimensione economica, le cui impersonali leggi di domanda ed offerta paiono ergersi ad unici criteri regolatori. Quale destino, in un tale scenario, per la tutela delle posizioni giuridiche positive individuali e collettive dei lavoratori? Quale destino per la praticabilità di azioni pubbliche volte alla tutela dei lavoratori?

Dal nesso *attività delle imprese multinazionali-crisi della sovranità statale* prende le mosse il presente contributo, il cui obiettivo principale è quello di mettere in luce, con particolare riferimento ai diritti dei lavoratori, *rischi* e *potenzialità* connessi ad un controllo delle IMN teoricamente incentrato sul paradigma dell'auto-regolamentazione e praticamente mediato dai codici di condotta privati. Un tale approccio, definibile come "transnazionale", costituisce una "terza via", complementare e non alternativa, ai già sperimentati approcci statale ed interstatale, i quali hanno in comune il fatto di fondarsi su un concetto di *normatività*, per così dire, "tradizionale", cioè legato al monopolio statale di produzione delle regole, e conseguentemente di *eteronomia* del diritto per i soggetti non statali.

⁽³⁾ C.D. WALLACE, *Legal control of the Multinational Enterprises*, Kluwer Law International, The Hague, 1983.

L'approccio transnazionale colloca, invero, la questione del controllo delle IMN oltre le due classiche estrinsecazioni (interna ed internazionale) dell'attività di normazione svolta dallo Stato, aprendo la strada ad una visione pluralistica del diritto internazionale, cioè all'eventualità che lo stesso possa essere creato non solo da quei tradizionali *rules-makers* che sono gli Stati (operanti ora *uti singuli* ora nell'ambito di organizzazioni internazionali) ma anche da soggetti non statali, quali appunto le IMN, che ne sono i destinatari.

Quello dei codici di condotta privati delle IMN non è un fenomeno assolutamente inedito perché la storia delle relazioni economico-giuridiche conserva, sia pure su scala ridotta (per l'esattezza "municipale"), la memoria di figure analoghe a quelle in esame. Prima dell'avvento degli Stati moderni, a partire dall'XI secolo, le potenti corporazioni mercantili sorte in ambito comunale, derogando, limitatamente ai rapporti commerciali, al diritto civile dell'epoca (risultato della sintesi, operata nell'arco di secoli, tra diritto romano e diritto germanico), ponevano in essere, per rispondere ad esigenze pratiche legate ai traffici, degli statuti che, unitamente alle *consuetudines mercatorum* e alla giurisprudenza delle *curiae mercatorum*, davano corpo alla c.d. *lex mercatoria* o *ius mercatorum*. Si trattava di un ordinamento direttamente creato dalla classe mercantile, senza mediazione della società politica, quantunque i *mercatores* fossero certamente da annoverarsi tra le classi dirigenti⁽⁴⁾.

In epoca relativamente recente, nel pieno dell'incontestabile crisi dello Stato nazionale, un fenomeno, *mutatis mutandis*, analogo a quello sopra stilizzato prende piede: le IMN, novelle corporazioni mercantili, senza la mediazione della sovranità degli Stati, formano da sé e per sé regole di comportamento. Si tratta per l'appunto dei codici di condotta privati, novelli statuti corporativi che, assieme agli usi del commercio internazionale nonché alle sentenze dei tribunali arbitrali cui le IMN sottopongono le loro controversie, rimandano al concetto di *lex mercatoria* globale, ovvero ad un ordinamento autonomo tanto rispetto alla dimensione statale quanto a quella interstatale, e che si può pertanto definire come "meta-statale" o meglio "transnazionale"⁽⁵⁾.

3. La multinazionalizzazione dell'economia – intesa come intensificazione degli scambi commerciali e dei flussi di investimenti diretti esteri (IDE) – costituisce l'aspetto materiale quantitativamente più evidente della globalizzazione. Condizionata dai vantaggi comparati che ogni Paese è in grado di offrire, la geografia del commercio internazionale e degli IDE ha portato ad una *nuova divisione internazionale del lavoro*.

Come il differenziale tra i tassi d'interesse motiva i movimenti di capitale a breve termine da un Paese all'altro, così il differenziale tra i livelli salariali ed i livelli

⁽⁴⁾ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁽⁵⁾ B. GOLDMAN, *Frontières du droit et lex mercatoria*, in *Archives de philosophie du droit*, 1964; B. GOLDMAN, *Lex Mercatoria*, in *Forum Internationale*, 1983, vol. 3; M. VIRALLY, *Un tiers droit? Réflexions théoriques*, in *Le droit des relations économiques internationales. Etudes offertes à Berthold Goldman*, Litec, Parigi, 1982; A. VEILLEUX, R. BACHAND, *Droits et Devoirs des Investisseurs: existe-t-il un espace juridique transnationale?*, in *Continentalisation*, Cahier de recherche 01-13, Montréal, 2001.

di protezione giuridica del lavoratore ispira la *delocalizzazione* ⁽⁶⁾ *delle attività produttive ad alta intensità di lavoro (labour-intensive)*. Sono, per lo più, le imprese aventi la sede principale in Paesi avanzati a trasferire segmenti della filiera produttiva in Paesi in via di sviluppo (PVS) che esibiscono, quale vantaggio competitivo, un'offerta di lavoro praticamente illimitata, una classe lavoratrice disorganizzata, bassi livelli salariali ed un sistema legale di protezione del lavoratore di poche pretese, se non addirittura inesistente.

Gli effetti generati dai processi di delocalizzazione produttiva sul mercato del lavoro investono sia i PVS che i Paesi avanzati. L'apertura di impianti produttivi che necessitano di un consistente apporto di manodopera induce nei PVS la nascita e la persistenza di un mercato del lavoro "secondario" che, sul versante dell'offerta, non condivide con quello "primario" dei Paesi avanzati né la diffusione delle competenze tecniche né la più equa redistribuzione della ricchezza. Se si pensa che alla costituzione di una manifattura in un PVS può fare da *pendant* in un Paese avanzato o la mancata apertura dello stesso o, peggio, la chiusura di un analogo impianto, allora s'intuisce la portata degli effetti della delocalizzazione sul mercato del lavoro "primario". Per attrarre investimenti diretti esteri, i governi dei PVS tendono a creare vantaggi competitivi "artificiali", abbassando il livello generale di protezione sociale del lavoratore e addirittura creando "zone economiche speciali" che, oltre ad incentivi di natura burocratica e fiscale, esibiscono regolamentazioni in materia di lavoro alquanto blande. Per distogliere le IMN da ogni progetto di "fuga" verso PVS, i governi dei Paesi avanzati, d'altro canto, non si limitano a fornire alle prime incentivi di natura burocratico-fiscale ma spingono nel senso di una riduzione del grado di tutela giuridica del lavoratore.

Risultante netta delle tendenze in atto è che alla mancata promozione delle condizioni lavorative nei PVS si accompagna un tendenziale deterioramento delle stesse nei Paesi avanzati.

Mentre le IMN scavalcano la geografia politico-economica ed il sistema normativo dello Stato nazionale e si presentano come entità economiche compatte, univoche, i lavoratori rimangono "intrappolati" entro i confini dello stesso Stato nazionale. Nella bizzarra asimmetria che si accompagna al crepuscolo dello Stato nazionale, le strutture istituzionali rappresentative degli interessi dei lavoratori – metabolizzato il trauma dall'improvvisa scomparsa dei Paesi di socialismo reale – fanno fatica a riorganizzarsi secondo le nuove logiche transnazionali che presiedono all'agire strategico delle IMN.

Dalle considerazioni svolte risulta l'esistenza di uno stretto legame tra multinazionalizzazione dell'economia e dimensione sociale: *una parte consistente del "costo sociale" della ristrutturazione – secondo logiche delocalizzative – delle economie industriali è scaricata sui lavoratori.*

⁽⁶⁾ La delocalizzazione produttiva può realizzarsi secondo modalità diverse. L'IMN può decidere di aprire – sotto il suo tetto proprietario e/o sotto l'ombrello del suo controllo – succursali o filiali in Paesi diversi da quello d'origine; oppure può optare per la conclusione di accordi di *partnership* commerciale con imprese autonome e già esistenti in Paesi diversi da quello in cui essa ha la sua sede principale. La scelta tra le due alternative è interpretabile attraverso il *teorema di Coase* sulla scelta razionale tra *internalizzazione* ed *esternalizzazione* ("make or buy?").

4. Prima di volgere lo sguardo ai codici di condotta privati, è opportuno considerare i tratti salienti dell'esistente quadro giuridico internazionale che regola, con specifico riferimento alle IMN, la materia della tutela dei diritti dei lavoratori. Vengono in rilievo due codici di condotta internazionali: la *Dichiarazione OCSE sull'Investimento Internazionale e sulle Imprese Multinazionali* del 1976 e la *Dichiarazione Tripartita dell'OIL sui Principi concernenti le Imprese Multinazionali* del 1977. Le date di nascita rivelano *extemplo* la fase storica in cui i due strumenti sono venuti a maturazione: gli anni della rivendicazione, da parte dei Paesi dell'allora Terzo Mondo, di un *Nuovo Ordine Economico Internazionale* basato su *logiche compensative* dello sfruttamento subito durante la parentesi coloniale, *correttive* delle storture del sistema internazionale degli scambi commerciali e *redistributive* della ricchezza mondiale ⁽⁷⁾.

Le caratteristiche dei sistemi OCSE ed OIL possono essere sintetizzate in cinque punti-chiave, deducibili a mezzo di un esame comparato ⁽⁸⁾.

Il rilievo del tema sociale. Entrambi i codici mirano ad una massimizzazione dei benefici e ad una minimizzazione degli effetti dannosi che possono discendere dalle attività delle IMN, eppure diverso peso specifico è conferito al "tema sociale". Il codice OCSE è espressione di un'organizzazione internazionale che riunisce Paesi ad economia avanzata e, come tale, si caratterizza per un approccio, per così dire, "più disinvolto" alle questioni sociali connesse al fenomeno multinazionale, le quali rimangono un capitolo fra gli altri. Organizzazione internazionale a vocazione universale sul piano della *membership*, specificamente competente in materia di lavoro e composta da rappresentanti dei lavoratori e del patronato, oltre che da Stati, l'OIL riversa nel suo codice una più genuina e profonda sensibilità per le questioni sociali, cui è per intero consacrato.

L'assenza di vincolatività. Tuttavia, le differenze sopra descritte hanno scarsa importanza pratica se si considera che entrambi i codici non sono provvisti di carattere vincolante. Quantunque abbiano il potere di creare – a mezzo di convenzioni internazionali da ratificarsi da parte degli Stati membri – dei regimi giuridici vincolanti, sia l'OCSE che l'OIL hanno, infatti, scelto di adottare strumenti di *soft law* per la regolamentazione delle IMN.

L'applicazione. Il deficit di vincolatività dei due codici si riflette sulle loro procedure di applicazione, le quali sono delle "armi spuntate". In ambito OCSE, un comitato *ad hoc*, il CIME (*Committee on International Investment and Multinational Enterprises*), si limita a dibattere questioni generali per fornire "chiarificazioni". Anche in ambito OIL esiste un comitato *ad hoc*, il CME (*Committee on Multinational Enterprises*), incaricato di sovrintendere all'applicazione della *Dichiarazione Tripartita* attraverso il mero esame delle relazioni periodiche trasmesse dagli Stati membri. Nulla di più.

Il rimando alla legge nazionale. Le due Dichiarazioni sono, in quarto luogo, fallimentari rispetto all'ideale obiettivo di creare un vero e proprio quadro giuridico

⁽⁷⁾ Allo stesso movimento possono essere ascritti il Codice di Condotta per le Società Transnazionali delle Nazioni Unite ed il Codice di Condotta sul Trasferimento Tecnologico dell'UNCTAD, negoziati, senza successo, dal biennio 1974-75.

⁽⁸⁾ ILO, *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, in www.ilo.org; OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Review 2000*, in *OECD Secretary-General Report*, 27 June 2000.

internazionale. Entrambe rimandano alle leggi ed alle pratiche nazionali: alle IMN si richiede di osservare la normativa dei Paesi ospite, ai governi dei Paesi ospite di trattare le IMN non meno favorevolmente delle imprese nazionali in situazioni identiche. È proprio l'appena illustrato *principio del trattamento nazionale* a sollevare una questione tutt'altro che teorica: commette lo Stato ospite un illecito se la sua regolamentazione in materia di lavoro, nulla o quasi esigendo dalle imprese nazionali, consente alle IMN di violare i diritti fondamentali dei lavoratori?

La pretesa simmetria di interessi. I principi direttivi dell'OCSE e dell'OIL sono, in quinto luogo, basati sul presupposto della simmetria tra gli interessi sociali dei lavoratori e quelli economico-finanziari dell'IMN. Si tratta di una simmetria "mitica", perché sottesa dall'innegabile squilibrio di potere socio-economico (e quindi anche politico) connaturato alle relazioni industriali. Un doppio *standard* è, invero, evidenziabile a partire dalla comparazione delle regole disciplinanti le relazioni di lavoro con quelle riguardanti l'agire mercantile dell'IMN: la protezione riservata ai diritti dei lavoratori è di minore intensità rispetto alla tutela del diritto dell'IMN ad un'arena concorrenziale.

Passate in rassegna le principali caratteristiche dei due codici di condotta internazionali, non si può fare a meno di concludere nel senso della loro insufficienza rispetto all'obiettivo desiderabile di un'adeguata tutela dei diritti dei lavoratori nell'ambito del fenomeno multinazionale.

5. I codici di condotta privati costituiscono una significativa manifestazione della capacità *lato sensu* normativa delle IMN e concorrono, insieme ad altri strumenti (e.g. l'esperibilità dell'arbitrato internazionale, la stipulazione di contratti internazionali), a definire una piena soggettività giuridica *transnazionale* di queste ultime.

Per "codice di condotta *privato* di IMN" si deve intendere un documento *volontariamente* sottoscritto da un'IMN e raggruppante norme e principi *non vincolanti* tesi a disciplinare la condotta sul mercato della stessa impresa sottoscrittrice⁽⁹⁾. L'attributo "privato" traccia una netta linea di demarcazione con il limitrofo concetto di codice di condotta *internazionale*. Se l'internazionalità del codice rimanda ad un'origine dall'alto della disciplina del fenomeno multinazionale, il carattere privato mette, invece, in luce la possibilità di un'emergenza dal basso della stessa. Né il diritto interno né quello internazionale esibiscono norme imponenti alle IMN di autodisciplinarsi, dotandosi di un proprio codice di condotta: perciò è corretto parlare di *carattere volontario* dei codici privati. Caratteristica strettamente connessa alla volontarietà del codice è la *non vincolatività* delle sue norme: sul piano formale, nulla obbliga l'IMN ad adempiere agli impegni etici assunti.

Iniziata nella seconda metà degli anni Settanta, la diffusione dei codici ha conosciuto una forte accelerazione negli ultimi due decenni del secolo trascorso. Gli

⁽⁹⁾ A. ODDENINO, *La rilevanza dei codici di condotta nella regolamentazione dell'attività delle imprese multinazionali*, in G. PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 1999; R.P. LOWRY, *Transnational Corporations and Corporate Codes of Conduct*, in *The Social Report*, vol. XIII, n. 5, spring 1996; I. ZELDENRUST, N. ASCOLY, *Codes of Conduct for Transnational Corporations. An Overview*, IRENE, Tilburg, June 1998.

anni Novanta hanno consacrato la comparsa della questione del rispetto dei diritti dei lavoratori all'interno dei codici di condotta privati delle IMN. Gli specifici fattori che hanno stimolato l'emergere di un "capitolo sociale" sono da ricercarsi nell'indignazione dell'opinione pubblica mondiale per le allarmanti condizioni di sfruttamento cui sono sottoposti i lavoratori (ed i minori) nei PVS, nonché nelle preoccupazioni del mondo sviluppato per la fuga di capitali verso Paesi caratterizzati da bassi *labour standards* ⁽¹⁰⁾.

Il neo-liberismo è la principale coordinata politico-economica del contesto internazionale in cui si colloca la recente inclinazione del settore multinazionale alla *self-regulation*, la quale sapientemente si insinua negli interstizi lasciati aperti dalla *deregulation* attuata dai governi dagli anni Settanta sulla scia degli esempi reaganiano e tatcheriano.

Nella metà degli anni Settanta, il padre della dottrina economica monetarista, Milton Friedman, affermava che "la sola ed unica responsabilità sociale dell'impresa è accrescere i profitti". L'attenzione devoluta dalle IMN all'etica sconfes-
serebbe *prima facie* l'asserzione di Friedman. A ben vedere, infatti, ai mutati scenari dell'economia e della politica internazionale non si è connesso alcun radicale cambiamento della logica di funzionamento dell'impresa: è pur sempre in accordo con il tradizionale obiettivo della ricerca del profitto (e non in contrasto con quest'ultimo) che gli organi di governo delle IMN hanno sottoposto, almeno sulla carta, la propria condotta a delle auto-limitazioni.

In questo scenario, l'adozione di un codice di condotta da parte di un'IMN assolve una razionale funzione economica di cui rilevano almeno tre profili: in primo luogo, i codici rappresentano una *tecnica pubblicitaria difensiva*, cioè un espediente volto a proteggere la reputazione del marchio che contraddistingue i prodotti dell'IMN; in secondo luogo, i codici si configurano come una *tattica concorrenziale non predatoria*, la quale procura all'IMN che l'attua un vantaggio competitivo sui rivali rimasti inerti sul piano dell'assunzione di impegni etici; in terzo luogo, i codici sono espressione di una *strategia politica preventiva* perseguita dalle IMN al fine di conseguire un effetto di dissuasione sui governi, laddove fosse in essi presente una qualche residua volontà di attuare politiche fissare regole nei confronti del settore multinazionale.

6. L'approccio comparato rivela che l'ambito di applicazione *ratione personae* dei codici include quattro grandi categorie di soggetti: il pubblico (inteso come opinione pubblica, di cui i consumatori e gli azionisti costituiscono i due "segmenti più sensibili"), gli attori commerciali (*partners* e concorrenti), le risorse umane (lavoratori e *management*), gli Stati (in cui le IMN operano). Dette categorie sono, a loro volta, ascrivibili a due grandi famiglie: quella dei *beneficiari*, soggetti nei confronti dei quali l'IMN si riconosce eticamente responsabile per lo svolgimento delle proprie attività, ovvero quella degli *onerati*, soggetti sui quali il codice spiega effetti, per così dire, "ablativi". Alla prima fanno univocamente capo – in coerenza con le funzioni pubblicitaria e politica assolte dai codici vo-

⁽¹⁰⁾ E.P. MENDES, J.A. CLARK, *The five generations of corporate codes of conduct and their impact on corporate social responsibility*, in *Human Rights Research and Education Centre Bulletin*, University of Ottawa, 18 September 1996.

lontani – il pubblico e gli Stati; gli attori commerciali e le risorse umane rappresentano, in virtù della loro natura duale, delle categorie *sui generis*. Se, per la componente manageriale, le risorse umane sono riconducibili alla seconda famiglia, per quella dei lavoratori rimandano alla prima. Analogo è il discorso per i soggetti commerciali: in capo ai *partners* l'IMN pone degli oneri, alle imprese rivali fornisce, invece, garanzie. Una precisazione terminologica è doverosa a scanso di equivoci: “beneficiari” ed “onerati” non equivalgono, rispettivamente, a “titolari di diritti” e “destinatari di obblighi”, in coerenza con l'implicito assunto secondo il quale i codici non creano formali posizioni giuridiche negative e/o positive né consolidano o potenziano quelle già create dagli ordinamenti interno e/o internazionale.

I contenuti tipici dei codici (la c.d. competenza *ratione materiae*) possono essere classificati in quattro principali aree d'interesse (*issue areas*), ciascuna delle quali è associata ad una delle ricordate categorie di destinatari: le questioni di *pubblico* interesse, le questioni di interesse *commerciale*, le questioni relative alle *risorse umane*, le questioni di interesse *statale*. Il tema trattato ci impone di focalizzare sulla terza categoria, lasciando le altre sullo sfondo.

Relative alle risorse umane sono le questioni che interessano il *management* ed i lavoratori. Tra le *issues areas* specifiche del *management* possiamo includere: l'applicazione dei *terms of engagement* ai *business partners*, il rispetto dei *labour standards*, l'osservanza del diritto, il divieto di corrompere funzionari pubblici, il conflitto d'interesse, l'*insider stock trading*, la protezione della proprietà intellettuale. Quanto ai lavoratori, le questioni trattate dai codici sono molteplici: equa retribuzione, equo orario lavorativo, libertà di associazione e contrattazione collettiva, salute e sicurezza sul posto di lavoro, lavoro forzato o obbligatorio, lavoro infantile, discriminazione, sanzioni disciplinari, formazione professionale⁽¹⁾. Si è già detto di quanto centrale sia nella definizione di “codice di condotta privato di IMN” la caratteristica della *volontarietà*. Essa – va qui precisato – non inerisce il solo momento dell'*adozione* del codice ma si estende anche a quello, successivo, dell'*applicazione*.

Se l'efficacia di una legge dipende essenzialmente dalla capacità che lo Stato ha di farla rispettare, comminando proporzionate sanzioni ai trasgressori a mezzo di organi giudiziari imparziali coadiuvati da forze di polizia, quella di un codice di condotta privato – mancando il tradizionale carattere impositivo – non può che dipendere, invece, dal livello di *credibilità* di cui lo stesso gode di fronte alle categorie di soggetti rientranti nella sua sfera di applicazione. La credibilità, a sua volta, si costruisce attorno a tre elementi strettamente connessi fra loro: *trasparenza*, *controllo* ed *imposizione*.

Trasparenza. Sono essenzialmente tre gli elementi che concorrono a rendere trasparente un codice di condotta privato: divulgazione, distribuzione, formazione. Conformemente alla sua origine etimologica, “divulgazione” significa “pubblicizzazione”, cioè condivisione col più ampio pubblico possibile del codice e delle operazioni relative alla sua gestione.

Anche “distribuzione” richiama la nozione di pubblicità del codice ma si carat-

⁽¹⁾ Si noti come, rispetto a questa *issue*, la posizione del *management* sia perfettamente speculare a quella dei lavoratori: sugli uni ricadono degli oneri affinché gli altri possano beneficiare di garanzie.

terizza per una portata più ristretta rispetto al concetto di “divulgazione”. Il “pubblico” cui il termine “distribuzione” si riferisce è interno all’IMN, essendo costituito dalle sue stesse risorse umane: *management* e lavoratori.

La “formazione” delle risorse umane costituisce il momento più alto dell’ideale processo che mira a fare del codice uno strumento trasparente. Oggetto della formazione sono chiaramente le previsioni del codice.

Intanto la credibilità di un codice dipende dalla sua trasparenza in quanto gli elementi costitutivi di quest’ultima – divulgazione, distribuzione e formazione – sono *condicio sine qua non* per l’attivazione dei meccanismi di controllo.

Controllo. Quanto al panorama dei meccanismi sovrintendenti al controllo della applicazione dei codici di condotta privati, esso è assai variegato. I concetti di “controllo indiretto” e “controllo diretto” sono utili ad ordinare l’universo degli strumenti esistenti. Il primo indica la possibilità che una qualche verifica sia svolta dal pubblico, a prescindere dalla volontà dell’impresa; il secondo pone, invece, in rilievo la volontaria centralità dell’IMN nelle operazioni di monitoraggio sulla implementazione del proprio codice.

I meccanismi di controllo indiretto sono attivati dai consumatori attraverso campagne di boicottaggio di prodotti recanti il marchio di IMN irrispettose dei loro stessi codici etici; oppure dagli azionisti che, allarmati dalla possibilità di un boicottaggio dei prodotti di un’IMN invisa all’opinione pubblica, preferiscono liberarsi, al prezzo corrente, dei titoli in loro possesso per scongiurare il rischio di perdite⁽¹²⁾.

All’interno del *genus* “meccanismi di controllo diretto” due *species* vanno debitamente distinte. Alla prima fanno capo le procedure di vigilanza seguite da *organi interni* alla struttura manageriale dell’IMN; alla seconda vanno, invece, ascritte le operazioni di verifica condotte – beninteso: per volontà dell’IMN – da *organi esterni* alla stessa.

In generale, si può dire che a propendere per forme di monitoraggio diretto interno sono le IMN di grandi dimensioni e ad integrazione verticale, cioè caratterizzate da una società-madre che possiede e controlla immediatamente tutti gli stadi del processo produttivo. IMN di questo tipo sono riluttanti a consentire l’accesso di organi esterni nelle loro fabbriche. Se opta per procedure incentrate su organi interni, cioè composti dal suo stesso personale dirigente, l’IMN può scegliere tra attribuire ad un già esistente organo manageriale la competenza per il monitoraggio sull’applicazione del codice ovvero istituire un nuovo ufficio ed investirlo di poteri specifici per lo svolgimento dell’attività di controllo.

In generale, IMN relativamente piccole preferiscono *esternalizzare* i meccanismi di controllo, scegliendo fra tre diverse opzioni. L’IMN può, in primo luogo, rivolgersi ad una ONG (organizzazione non governativa); in secondo luogo, ad un sindacato o, infine, ad un’impresa terza, in genere già specializzata nel campo della revisione delle scritture contabili aziendali.

Un altro importante aspetto del controllo riguarda l’applicazione di quelle disposizioni del codice in cui specifici comportamenti sono richiesti ai *business part-*

(12) In tal caso, la *divulgazione* di informazioni relative all’inosservanza del codice di condotta da parte di un’IMN sortisce effetti analoghi a quelli che normalmente si associano al rilascio di un *profit-warning*: aumento dell’offerta dei titoli dell’IMN “incriminata” e conseguenziale crollo del loro valore di mercato.

ners, cioè a soggetti che pur non rientrando sotto il tetto proprietario dell'IMN, risultano comunque, in qualche misura, "condizionate" dalla stessa in ragione di specifici contratti commerciali (e.g. fornitura, sub-fornitura). Anche in questo caso, l'IMN può ricorrere ad organi interni ovvero esterni.

Imposizione. Il tema dell'imposizione obbliga ad alcune preliminari considerazioni di teoria generale del diritto. Cosa accade se un soggetto di diritto interno viola la legge? *Quid* se uno Stato è inadempiente rispetto a quanto gli è imposto da una norma internazionale? Al di là delle differenze – che pure esistono e sono sostanziali – tanto l'ordinamento interno quanto quello internazionale contemplan la *sanzione* come possibile risposta ad un comportamento deviante rispetto alla regola. Quali conseguenze scaturiscono dalla violazione delle norme di un codice di condotta commessa dall'IMN che lo ha adottato? Quali dalla violazione dei *terms of engagement* imputabile ad un *partner* commerciale dell'IMN? Ecco profilarsi all'orizzonte il problema dell'imposizione (*enforcement*) dei codici di condotta privati.

Il termine "imposizione" si riferisce alle misure sanzionatorie formali ed informali che fanno seguito all'eventuale violazione delle norme di un codice commessa dai c.d. *soggetti onerati* (*management* e *partner* commerciali).

L'approccio comparato rivela che la più parte dei codici è sprovvista di previsioni relative alle misure coercitive da adottarsi nelle ipotesi di violazione dello stesso imputabili a membri del quadro manageriale; alcuni codici alludono a "sanzioni disciplinari" ma rimangono troppo generici; pochissimi scendono nello specifico.

Riconducibili a due tipi sono le sanzioni previste dai codici etici in caso di violazione delle regole d'ingaggio commessa da un *partner* commerciale. Quasi tutti i codici contemplan come azione punitiva la minaccia dell'*interruzione del contratto* (si legga: la cancellazione degli ordini). Raramente questa ha decorrenza immediata; in genere l'IMN procede alla messa in mora del *partner*, comunicando gli addebiti contestati e fissando un termine di tempo entro il quale ci si attende che siano presi tutti i provvedimenti necessari per far venir meno l'infrazione. Un più esiguo numero di codici aggiunge all'interruzione del contratto la comunicazione alle competenti autorità pubbliche di tutte le informazioni di cui l'IMN è in possesso circa le violazioni di legge commesse dal *partner* commerciale. Lo spirito di una tale sanzione – che di fatto equivale ad una denuncia – risulta comprensibile se si considera che il rispetto delle leggi applicabili è una delle regole d'ingaggio tipiche dei codici, e che i codici, fornendo rassicurazioni ai governi, assolvono ad una funzione politica tesa a mantenere "morbide" e permissive le regolamentazioni vigenti nei Paesi presso cui operano i *partner* della *supply chain*. Va aggiunto che, specularmente alle sanzioni, alcuni codici promuovono un sistema di incentivi per i *business partners* adempienti. Si tratta in genere del rinnovo del contratto o di ordini maggiorati.

7. La sottolineatura dei limiti dei codici di condotta internazionali in materia di protezione dei diritti dei lavoratori (paragrafo 2) potrebbe aver creato nel lettore aspettative positive circa le potenzialità normative di quei "fratelli minori" che sono i codici di condotta privati delle IMN. Ebbene, limitatamente al c.d. "capitolo sociale" i codici etici adottati dalle IMN presentano, allo stato attuale, pesan-

ti lacune sia di tipo *materiale* che *effettuale* ⁽¹³⁾. Sul piano materiale, sono i contenuti a difettare; su quello effettuale, assai carente risulta l'intero momento dell'applicazione.

Limiti materiali. Per potere affermare che un dato codice di condotta privato è lacunoso con riferimento ai contenuti in materia di tutela dei diritti dei lavoratori, occorre previamente stabilire *cosa esso dovrebbe contenere*. Il verbo "dovere" coniugato al modo condizionale impone un netto spostamento del discorso dal piano descrittivo a quello prescrittivo; non siamo tuttavia chiamati ad alcuno sforzo creativo: funge da valido ed autorevole punto d'appoggio la *Dichiarazione dell'OIL sui diritti fondamentali dei lavoratori*. Adottata il 18 giugno del 1998 dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, la Dichiarazione è, per sua natura, inidonea a produrre effetti giuridici vincolanti per gli Stati membri ma ha un'enorme importanza per aver solennemente ammesso il consenso che la comunità internazionale ha raggiunto in particolare sul contenuto dei principi fondamentali del diritto internazionale del lavoro.

I principi enunciati dal testo della Dichiarazione sono essenzialmente quattro:

- a) la libertà d'associazione ed il riconoscimento effettivo del diritto alla contrattazione collettiva;
- b) l'eliminazione di qualsiasi forma di lavoro forzato o obbligatorio;
- c) l'abolizione effettiva del lavoro infantile;
- d) l'eliminazione di ogni forma di discriminazione sul lavoro.

Si tratta di principi che già il *World Social Summit* tenutosi a Copenaghen nel 1995 sotto l'egida delle Nazioni Unite aveva qualificato come *core labour standards*, cioè *parametri fondamentali del diritto internazionale del lavoro*. Tali principi non venivano creati dal nulla ma desunti – attraverso un procedimento selettivo – dalle poco meno di duecento convenzioni elaborate dall'OIL dal 1919 ad oggi.

Il principio della libertà d'associazione e del riconoscimento effettivo del diritto alla negoziazione collettiva aveva già trovato espressa sanzione nelle convenzioni OIL n. 87 del 1948 e n. 98 del 1949; il principio dell'eliminazione di qualsiasi forma di lavoro forzato o obbligatorio era già stato affermato dalle convenzioni OIL n. 29 e n. 105, rispettivamente del 1930 e del 1957; il principio dell'abolizione effettiva del lavoro infantile era già stato cristallizzato nella convenzione OIL n. 138 del 1973; e, infine, il principio dell'eliminazione di ogni forma di discriminazione nel lavoro era già stato previsto dalle convenzioni OIL n. 100 del 1950 e n. 111 del 1959.

Ancorché sia incontestabile che la Dichiarazione OIL del 1998 ha mero valore politico, lo stesso non può dirsi dei quattro principi che essa promuove a "nocciolo duro del diritto internazionale del lavoro". Questi ultimi hanno natura giuridica vincolante per gli Stati, non fosse altro per il fatto di essere tutelati da convenzioni promosse dall'OIL. Certo, si può obiettare che le *core labour conventions* vincolano solamente gli Stati che le hanno ratificate ma ciò nulla toglie alla giuridicità dei *core labour standards*; semmai un'obiezione del genere apre

⁽¹³⁾ N.H. TRU, *Les codes de conduite: un bilan*, in *Revue de droit international publique*, 1992, vol. 96, n. 1; O.E. HERRNSTADT, *Voluntary Corporate Codes of Conduct: What's Missing?*, in *Labor Lawyer*, winter-spring 2001.

una questione di diversa natura: sono i quattro principi universali? Creano cioè obbligazioni anche nei confronti degli Stati che non hanno ratificato le rispettive convenzioni d'afferenza? In dottrina ⁽¹⁴⁾ si è risposto affermativamente alla domanda, adducendo argomentazioni assai convincenti. Si è, in primo luogo, fatto leva sull'elevato numero di ratifiche da cui è sottesa ciascuna delle sette *core conventions*; in secondo luogo, indipendentemente dalla ratifica delle sette convenzioni, si è ricavato – per via interpretativa – l'obbligo di rispettare i quattro *core labour standards* dal Preambolo della Costituzione dell'OIL firmata a Versailles il 28 giugno del 1919 e dalla Dichiarazione di Filadelfia del 1944; infine, prescindendo dall'appartenenza all'OIL, si è fatto riferimento alle convenzioni internazionali ratificate dagli Stati in sedi diverse dall'OIL (ONU, UE, Consiglio d'Europa, NAFTA, MERCOSUR). In definitiva, può dirsi che l'obbligo, per gli Stati della comunità internazionale, di rispettare i *core labour standards* sia previsto da una norma internazionale di natura consuetudinaria che, se non è ancora del tutto formata a causa di una prassi deficitaria, è comunque *in stadio nascenti*, essendo oramai indiscutibilmente sorretta dalla *opinio juris ac necessitatis*.

Beninteso: il *deficit* di *soggettività giuridica internazionale attiva* a carico delle IMN ⁽¹⁵⁾ impedisce sì alla suddetta norma consuetudinaria di spiegare effetti direttamente sulle stesse ma non impedisce di assumere i *core labour standards* come pietra miliare rispetto alla quale misurare l'ampiezza delle “faglie materiali” dei codici di condotta privati delle IMN in materia di tutela dei diritti dei lavoratori.

Le lacune materiali generalmente riscontrabili nei codici sono tali da rendere possibile una tipizzazione di questi ultimi. In primo luogo, vi sono i codici che non fanno riferimento alcuno a questioni relative al trattamento dei lavoratori; vi sono, poi, i codici che fanno un frettoloso riferimento alla nozione di “diritti dei lavoratori”, la quale è lasciata orfana di ogni ulteriore specificazione; infine, vi sono i codici che si limitano ad una mera elencazione dei quattro (o soltanto di alcuni dei quattro) *core labour standards*, peraltro non accompagnata né dalle specificazioni di cui alle sette *core labour conventions* dell'OIL né da un formale rinvio alle stesse.

In quest'ultima categoria di codici, i *core labour standards*, decontestualizzati dalle convenzioni OIL che li prevedono, risultano dei concetti di limitato interesse pratico. La loro intrinseca complessità esigerebbe un'adeguata conoscenza e comprensione, da parte delle IMN, dei rispettivi testi convenzionali d'afferenza nonché della “giurisprudenza” ⁽¹⁶⁾ elaborata da eventuali organi supervisor della

⁽¹⁴⁾ C. BLENGINO, *La dimensione sociale del commercio internazionale*, in G. PORRO, *op. cit.*

⁽¹⁵⁾ Soltanto sotto il profilo attivo l'IMN risulta priva di personalità giuridica internazionale, in quanto incapace di influenzare l'evoluzione del diritto internazionale relativo al trattamento degli investimenti stranieri; sotto il profilo passivo, invece, l'IMN si presenta, sia pure indirettamente, come soggetto di diritto internazionale: essa è destinataria delle norme internazionali poste da Stati ed organizzazioni inter-statali. L'avverbio “indirettamente” è cruciale: esso rivela la non immediata incidenza sulla posizione delle IMN delle suddette norme, la cui operatività è conseguentemente subordinata al passaggio attraverso il diaframma degli Stati (ospite e d'origine). P. MERCIAT, *Les Entreprises Multinationales en Droit International*, Bruylant, Bruxelles, 1993; G. SACERDOTI, *Stati ed imprese multinazionali*, in P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, F. Angeli, Milano, 1992.

⁽¹⁶⁾ Il termine è chiaramente utilizzato in modo improprio: i Comitati eventualmente istituiti dalle convenzioni OIL non sono degli organi giurisdizionali né possono adottare atti giuridici vincolanti. Le loro

applicazione delle convenzioni.

Ad esempio, rispetto al primo dei *core labour standards*, le convenzioni n. 87 e n. 98 stabiliscono un congruo numero di diritti fondamentali. In particolare, la convenzione n. 87 prevede a favore dei lavoratori il diritto di costituire i propri sindacati, eleggere i propri rappresentanti, organizzare le proprie attività, formulare i propri programmi, redigere i propri statuti e le proprie regole (articoli 2 e 3); è, inoltre, contemplato il diritto di aderire ad altre federazioni o confederazioni ovvero di affiliarsi ad organizzazioni internazionali (articolo 5). La convenzione n. 98, da parte sua, afferma il diritto dei sindacati di essere indipendenti dalle interferenze dell'impresa, ivi inclusi i tentativi delle organizzazioni di datori di lavoro di dominarli (articolo 2).

Il Comitato OIL sulla Libertà d'Associazione ha precisato, in relazione alla convenzione n. 87, che una legislazione ostacolante la contrattazione in materie come salari, orari di lavoro, dimissioni e condizioni di lavoro è contraria allo spirito della convenzione. Inoltre, il Comitato ha affermato che, al fine di rendere la convenzione effettiva, è necessario fornire spediti, non costosi e del tutto imparziali mezzi di ricorso contro offese causate da atti di discriminazione anti-sindacale, così come da meccanismi nazionali che, oltre a non essere rapidi, non sono imparziali o non sono comunque visti tali dalle parti interessate.

Il Comitato OIL di Esperti ha puntualizzato, con riferimento alla convenzione n. 98, che, al fine di consentire ai lavoratori un pieno esercizio del loro diritto di contrattazione collettiva, l'impresa è tenuta a condividere con loro informazioni relative alla situazione economica dell'impresa. Inoltre, il Comitato ha sottolineato la necessità di inserire nelle legislazioni nazionali pene (multe e/o detenzione) per coloro i quali violano il diritto di contrattazione collettiva, pene aventi la duplice funzione sanzionatoria e di deterrenza nei confronti di chi ostacoli i movimenti sindacali.

Scontato dire che i codici di condotta privati delle IMN sono totalmente estranei alle elencate specificazioni. Analogo è il discorso per gli altri tre *core labour standards* ⁽¹⁷⁾.

Limiti effettuali. Nel paragrafo 3 l'intera questione dell'applicazione dei codici di condotta privati è stata letta in termini di *credibilità* degli stessi, a sua volta fondata su tre correlati elementi: *trasparenza*, *controllo*, *imposizione*. Le lacune effettuali dei codici etici privati, con riferimento alla materia del lavoro, sono individuabili proprio rispetto a ciascuno di questi tre parametri. Un ragionamento per paradossi agevolerà lo svolgimento del tema.

Paradosso (I). Anche ammettendo, per assurdo, che un codice privato incorpori esplicitamente e senza ambiguità i *core labour standards* riconosciuti a livello internazionale, esso avrebbe in sorte di rimanere inattuato laddove non fosse sufficientemente trasparente, cioè accompagnato da un'adeguata *distribuzione e formazione* dei soggetti interessati.

Sono essenzialmente tre le categorie di soggetti cui ogni codice dovrebbe essere

osservazioni, pur essendo rilevanti per la ricostruzione dell'*opinio juris* di talune norme generali di diritto internazionale del lavoro, hanno mero valore politico-morale.

⁽¹⁷⁾ C. MCCRUDDEN, A. DAVIS, *A perspective on trade and labor rights*, in *Journal of International Economic Law*, 2000, 43-62; J. MURRAY, *Corporate Codes of Conduct and Labour Standards*, in *International Labour Organization Working Paper*, 1998.

distribuito: i *manager*, quale ne sia il livello ed il settore di specializzazione all'interno dell'IMN; i *manager* delle imprese della *supply chain* con le quali l'IMN stabilisce rapporti di *partnership commerciale*; i lavoratori.

La categoria dei lavoratori merita alcuni approfondimenti. Anzitutto, per "lavoratori" non si dovrebbero intendere soltanto gli operai alle dirette dipendenze delle unità produttive di cui l'IMN si compone ma anche quelli delle fabbriche che non rientrano nella struttura proprietaria dell'IMN ovvero sotto il controllo di quest'ultima (si legga: gli operai alle dipendenze dei *business partners*).

In secondo luogo, si dovrebbe prescindere da una definizione di "lavoratore" incentrata sull'esistenza di un formale contratto. In PVS caratterizzati da una netta prevalenza dell'informalità delle relazioni industriali, la nozione di lavoratore andrebbe definita guardando al dato fattuale. In terzo luogo, per venire ad aspetti più tecnici, il codice dovrebbe essere distribuito ai lavoratori, oltre che gratuitamente, in una lingua accessibile ed in un linguaggio comprensibile in contesti sociali in cui il diritto del lavoro ancora si attarda nella sua lunghissima "fase preistorica".

Due punti vanno messi in rilievo in relazione al tema della formazione delle risorse umane in materia di *labour standards*.

Il primo punto riguarda l'estrazione dei formatori: sarebbe auspicabile la provenienza di questi ultimi da ambienti esterni all'IMN e di comprovata competenza nel campo della tutela dei diritti fondamentali del lavoratore. Sindacati, ONG, università ed organizzazioni internazionali come l'OIL potrebbero mettere a disposizione il necessario *expertise* per svolgere una tale cruciale funzione.

Il secondo punto concerne i destinatari della formazione: sarebbe opportuno che quest'ultima non restasse circoscritta al *management* ma fosse estesa anche quell'altra componente delle risorse umane che sono i lavoratori. Un codice, anche se capillarmente distribuito nelle fabbriche, può non essere trasparente in assenza delle necessarie spiegazioni fornite da personale competente.

La maggior parte dei codici privati non risponde a molti dei requisiti di trasparenza delineati con riferimento alla distribuzione ed alla formazione.

Se, da un lato, si può affermare che la maggior parte dei codici è distribuita ai *manager* dell'IMN e delle imprese della *supply chain* nonché ai lavoratori delle unità produttive poste sotto la proprietà e/o il controllo dell'IMN, dall'altro non può dirsi che i lavoratori, formali ed informali, della *supply chain* sono sempre a conoscenza dell'esistenza di tali codici. Non si comprende come, in assenza di una adeguata distribuzione tra i lavoratori della *supply chain*, possa diventare effettivamente operativa quella regola d'ingaggio che chiama i *business partners* a rispettare i *core labour standards*.

Molti codici rimangono di difficile comprensione per i lavoratori sia sul piano linguistico sia sul piano del linguaggio: difficilmente le IMN si preoccupano della loro traduzione e, quand'anche lo facessero, è alquanto improbabile un'attività volta ad esplicitare concetti coi quali i lavoratori dei PVS hanno scarsa familiarità.

La formazione, oltre a restare circoscritta ai quadri manageriali, è per lo più affidata a personale interno all'IMN.

Paradosso (II). Anche ammettendo, per assurdo, che un codice, oltre ad aver incorporato i *core labour standards*, sia perfettamente trasparente, esso potrebbe

rimanere inefficace in assenza di adeguati meccanismi di controllo della sua applicazione.

Il grosso delle IMN ricorre al *monitoraggio interno*, la cui natura solleva seri dubbi di legittimità. I controllori interni hanno legami molto forti con la stessa IMN: la loro obiettività può, perciò, essere soltanto postulata. Ma i dubbi si estendono anche alla competenza dei controllori interni in materia di *labour standards* internazionalmente riconosciuti.

Un limitato numero di imprese ricorre al *monitoraggio esterno*. Affinché questo sia credibile, è necessario che i controllori siano realmente indipendenti dall'impresa, siano competenti nel campo del diritto internazionale del lavoro, abbiano esperienza pratica e nozione delle effettive dinamiche delle relazioni industriali.

Le IMN che optano per il monitoraggio esterno spesso si rivolgono a società specializzate nel settore della revisione delle scritture contabili aziendali, società per le quali i *core labour standards* non costituiscono certamente il *core business*. Legittimo è dubitare sull'obiettività dei rapporti stilati da questi sedicenti "independent monitors", considerato che l'IMN sottoposta a controllo rimane per loro pur sempre un cliente.

Nessuno dei meccanismi di controllo risponde, invero, efficacemente alla questione centrale dell'applicazione dei codici di condotta volontari: *quis custodiet custodes?*

Paradosso (III). Anche ammettendo, per assurdo, che un codice, oltre ad aver inglobato i *core labour standards* e oltre ad essere perfettamente trasparente, preveda anche un meccanismo di controllo gestito da un organo genuinamente "terzo", difficilmente esso risulterebbe efficace in assenza dell'irrorazione di adeguate sanzioni in caso di accertate violazioni.

Per trattare delle lacune effettuali riscontrabili nella fase dell'imposizione, occorre preliminarmente chiedersi quali finalità dovrebbe perseguire, con riferimento ai lavoratori, l'ipotetica sanzione con la quale l'IMN reagisce alla violazione dei *labour standards* commessa dai suoi stessi *managers* ovvero dai *business partners*. Ebbene, detta sanzione dovrebbe, in primo luogo, svolgere una *funzione afflittivo-punitiva* giammai fine a se stessa ma atta a produrre effetti di deterrenza rispetto a futuri conati di violazione. Adeguata pubblicità dovrebbe essere data alla procedura di cui la sanzione è esito finale: verrebbe, in tal modo, assolta, incidentalmente, anche una sorta di *funzione pedagogica* sia nei confronti dei lavoratori che dei *managers*; i primi potrebbero rendersi conto, sul piano pratico, della portata dei loro diritti, mentre i secondi avrebbero maggiormente chiare le dimensioni dei loro obblighi. Ma la *funzione di reintegrazione dell'ordine etico-giuridico violato* dovrebbe rimanere il vero movente della sanzione: adeguata soddisfazione patrimoniale dovrebbe essere data ai lavoratori che abbiano patito un qualche danno come conseguenza della violazione dei diritti fondamentali che l'ordinamento internazionale riconosce loro.

Tra il *dover essere* sopra delineato e la *realtà effettuale* esiste uno iato che difficilmente, in assenza di una qualche "garanzia pubblica", il settore privato, con tutta la sua (poca) buona volontà, potrebbe riuscire a colmare. Irriducibile appare l'incompatibilità tra la naturale funzione dell'impresa (l'ottimizzazione del profitto) e lo sconfinamento della stessa in un terreno, quale quello della regolamentazione, di tradizionale competenza statale. Se, da un lato, le difficoltà connesse

alla creazione di un momento di controllo transnazionale sono enormi, dall'altro, insormontabili ci sembrano quelle legate alla "metempsicosi" della nozione di "imposizione" dal settore pubblico al settore privato.

Quali che siano le misure coercitive formalmente previste dai codici, le più efficaci sanzioni appaiono essere quelle associate ai meccanismi di controllo indiretto. Il mercato – quello reale nel caso dei consumatori, quello azionario nel caso degli investitori – costituisce l'informale "foro" in cui si effettua il controllo indiretto sull'applicazione dei codici; la domanda e l'offerta rappresentano, in un certo qual modo, le "leggi" applicabili in caso di violazione. L'IMN che viola il proprio codice etico può essere soggetta a tre tipi di sanzione da parte del c.d. pubblico: le *ONG*, con le loro campagne d'informazione, sono capaci di infliggere sanzioni che possiamo definire "immateriali", visto che come più immediato effetto hanno quello di colpire la reputazione dell'IMN; i *consumatori*, traducendo le indicazioni delle *ONG* in concrete scelte economiche, possono comminare sanzioni "commerciali" consistenti nel boicottaggio dei prodotti; gli investitori, infine, in virtù di un perverso gioco di "aspettative autorealizzanti", possono – involontariamente – decretare sanzioni "finanziarie" consistenti nel crollo del corso dei titoli dell'IMN quotati in borsa.

Un trittico di motivi spiega perché tali sanzioni sarebbero più efficaci di quelle formalmente previste (o prevedibili) dai codici. Anzitutto, è ragionevole supporre che gravi violazioni di un codice etico, più che il risultato di comportamenti attivi o omissivi di singoli *manager*, siano la conseguenza di politiche ed indirizzi aziendali complessivi, decisi da organi direttivi di tipo collegiale. Sulla base di questa premessa, sarebbe più convincente una sanzione informale che colpisca l'intera IMN piuttosto che una misura disciplinare che, colpendo uno o più *manager*, pretenda di "pacificare" la coscienza etica dell'IMN. In secondo luogo, le sanzioni informali scaturiscono dal mercato, un'*istituzione* altra dall'IMN, il cui giudizio è, invece, tendenzialmente viziato di parzialità. In terzo luogo, sanzioni "immateriali", "commerciali" e "finanziarie" colpiscono l'IMN nei suoi gangli vitali, che non sono certo i CdA, facilmente epurabili, ma i bilanci aziendali.

Resta chiaro che quella per le sanzioni informali non è una preferenza assoluta; preferirle a quelle formali previste dai codici etici non implica che siano da considerarsi sufficienti per creare gli *effetti di deterrenza* necessari affinché le IMN osservino gli impegni etici assunti sulla carta. Sarebbe errato ritenere che il mercato, con la sua "mano invisibile" di *smithiana* memoria, possa supplire ai grandi assenti dalla scena che, al momento attuale, sono gli Stati.

8. Un articolato sistema di forze di diversa natura, privata e pubblica, partecipa al dibattito sulla *self-regulation* del settore multinazionale rivendicando, attraverso strumenti di vario tipo, un proprio specifico ruolo.

Sul piano privato, vi sono anzitutto le *ONG* ed i sindacati; sul piano pubblico, operano, oltre agli Stati *uti singuli*, organizzazioni internazionali come l'OIL e l'ONU.

ONG e sindacati. Al di là della comune collocazione sul versante opposto a quello datoriale, esistono almeno tre motivi di tensione tra sindacati e *ONG* rispetto al tema della *self-regulation* del settore multinazionale. Il primo va ricercato nel diverso peso dato, da ciascuno dei due soggetti, ai codici di condotta

privati. La maggior parte dei sindacati vede ancora nel diritto statale, efficacemente applicato, e nella contrattazione collettiva i migliori strumenti per proteggere gli interessi dei lavoratori. Esiste, per i *leader* sindacali, il sospetto che dietro il montante entusiasmo per codici di condotta privati si nasconda una strategia finalizzata a sostituire lo storico ruolo rappresentativo, negoziale e politico del sindacato con un'annacquata funzione di monitoraggio svolta da uno sciame di ONG frammentato e povero di risorse. Questa è la ragione che induce i sindacati a guardare ai codici non come ad una "terza via" *alternativa* al diritto del lavoro e alla contrattazione collettiva ma come ad una via, al più, *supplementare*. Il secondo motivo di attrito è dato dal diverso grado di *rappresentatività* che si connette a ciascuno dei due soggetti: se la legittimazione dei sindacati discende dal voto espresso dai lavoratori, soggetti direttamente interessati dalla condotta dell'impresa, quella delle ONG – data l'assenza di una delega ufficiale – non può che risiedere nella qualità del lavoro svolto e nell'efficacia della funzione "difensiva" espletata a favore di lavoratori, di altri segmenti della società civile ovvero di valori espressi da quest'ultima. Accentuando questa sostanziale differenza, i sindacati rivendicano uno *status* di *primi inter pares* nell'ambito delle realtà associative che si ergono a tutela dei lavoratori. Il terzo, ed ultimo, motivo di tensione riguarda le *strategie d'azione*. Se le ONG puntano ad uno scontro frontale con le IMN denunciando al pubblico le condotte non rispondenti a parametri etici, i sindacati si affidano al negoziato in vista di un ragionevole compromesso con l'IMN ⁽¹⁸⁾.

OIL. L'attenzione tributata dai codici di condotta privati delle IMN alle questioni relative ai lavoratori non ha certo lasciato indifferente l'OIL, organizzazione internazionale in assoluto più competente in materia di tutela dei diritti dei lavoratori.

A causa di un irriducibile contrasto politico tra PVS e Paesi avanzati non si è riuscito a far posto, tra le disposizioni degli accordi di Marrakech del 1994, ad una *clausola sociale* esplicitamente contemplante la possibilità per uno Stato membro della nascente OMC di infliggere ad un suo pari sanzioni di natura commerciale (sotto forma di restrizioni quantitative all'importazione o di revoca di vantaggi in precedenza concessi) in risposta a violazioni dei diritti fondamentali dei lavoratori ⁽¹⁹⁾. In questo contesto, l'OIL ha cominciato a guardare con estremo interesse alle potenzialità del fenomeno dei codici di condotta privati delle IMN. Lo spirito delle pubblicazioni curate dal *Bureau for Workers' Activities*

⁽¹⁸⁾ L. COMPA, *Trade Unions, NGOs and Corporate Codes of Conduct*, in *International Union Rights*, 2001, issue 3.

⁽¹⁹⁾ Preoccupati delle ripercussioni che uno scarso livello di tutela dei lavoratori, in generale, e bassi livelli salariali, in particolare, avrebbero potuto avere sull'assetto concorrenziale del mercato globale, i Paesi avanzati (USA in testa) premevano per l'inserimento della *clausola sociale* nell'accordo OMC. D'altro canto, i PVS si opponevano all'ipotesi di una clausola sociale, facendo leva su almeno tre argomentazioni: l'introduzione di un simile dispositivo normativo avrebbe rappresentato una misura protezionistica destinata, in primo luogo, ad ostacolare le esportazioni dei Paesi che, per ragioni strutturali, potevano produrre beni a basso costo; in secondo luogo, avrebbe potuto avere ripercussioni negative sulla loro capacità competitiva sul mercato internazionale; in terzo ed ultimo luogo, la questione non si sarebbe dovuta trattare presso l'OMC dal momento che l'OIL era il *forum* competente *ratione materiae* a discutere dei diritti dei lavoratori.

dell'OIL ⁽²⁰⁾ lascia intendere che, in attesa di una comunità internazionale disposta a compiere le rinunce di sovranità necessarie all'adozione di strumenti più incisivi per la garanzia dei diritti fondamentali dei lavoratori, i codici volontari – soddisfatte certe condizioni – potrebbero costituire una valida alternativa alla *clausola sociale*. In altre parole: se opportunamente armonizzati sotto il profilo dei *contenuti* e se perfezionati sul piano dell'*applicazione*, i codici volontari potrebbero realizzare una sorta di "privatizzazione" di quella *clausola sociale* che i Paesi avanzati hanno invano tentato di inserire nell'accordo OMC.

È intuitivo che, nell'ottica del *Bureau*, i *contenuti* dei codici privati, limitatamente alla parte concernente la tutela dei lavoratori, andrebbero uniformati ai già ricordati *core labour standards*. Quanto alla *fase applicativa*, il *Bureau*, considera l'autonomia del controllore come la *condicio sine qua non* di una *self-regulation* efficace rispetto a finalità sociali.

Il *Bureau* auspica un ruolo centrale dell'OIL rispetto al capitolo sociale dei codici delle IMN. Lunga e costellata di ostacoli, sia teorici che pratici, appare tuttavia la strada che collega le aspirazioni del *Bureau* al mondo della possibilità. Appare improbabile la volontà politica degli Stati membri di riformare lo statuto istitutivo dell'OIL includendo nel novero delle competenze dell'Organizzazione i poteri necessari per: verificare la rispondenza dei contenuti materiali dei codici di condotta ai *core labour standards*, monitorare l'osservanza dei suddetti *standards* da parte delle IMN, sanzionare queste ultime in caso di trasgressione. Inoltre, anche ipotizzando l'ampliamento della sfera di competenza dell'OIL nella direzione sopra indicata, bisogna mettere in conto che il carattere tripartito dell'Organizzazione esporrebbe verosimilmente al rischio di "paralisi istituzionale", data la delicatezza del tema del controllo delle IMN e l'eterogeneità degli interessi in gioco. E ancora: un'avveniristica OIL provvista di poteri sanzionatori contraddirebbe l'*approccio volontario* cui si ispirano i meccanismi di controllo associati alle oltre 180 convenzioni promosse dall'Organizzazione. In ultima istanza, le ipotizzate nuove attribuzioni dell'OIL rispetto alle IMN – soggetti che, per inciso, non sono direttamente contemplati nello schema tripartito dell'Organizzazione – non mancherebbero di creare dei potenziali attriti, sia sul piano giuridico che politico, con l'OMC, baluardo del neo-liberismo. Infatti, l'OMC, già attraverso la Dichiarazione Ministeriale di Singapore del 13 dicembre 1996, ha soffocato sul nascere la possibilità di un "volo strategico" dell'OIL a favore della dimensione sociale del commercio internazionale, affermando che le norme internazionali in materia di tutela dei diritti dei lavoratori non possono essere utilizzate per fini commerciali e protezionistici.

Al fine di evitare contraddizioni giuridico-politiche tra OIL e OMC, sarebbe auspicabile un *Comitato Consultivo Congiunto OMC-OIL* cui demandare il duplice compito di vigilare sull'armonizzazione dei codici rispetto ai *core labour standards* e di verificare il rispetto di questi ultimi da parte delle IMN. Sarebbero, altresì, auspicabili delle modalità di controllo non eccessivamente pregiudizievoli per il commercio internazionale: ad esempio, il *Comitato* potrebbe indirizzare all'IMN in ipotesi inadempiente una direttiva fissante un termine entro il quale prendere tutti i provvedimenti necessari per allinearsi ai *core labour standards*;

⁽²⁰⁾ ILO – BUREAU FOR WORKERS' ACTIVITIES, *Globalization and workers' rights*, 1998.

scaduto il termine, in caso d'inerzia dell'IMN interessata, il *Comitato* potrebbe comminare sanzioni alla stessa. Tuttavia, a ben vedere, questo generoso progetto di ingegneria giuridico-istituzionale difficilmente troverebbe asilo nella storia perché si basa su due presupposti non riscontrabili nella realtà fattuale: la volontà del sistema GATT-OMC di prendere parte ad un comitato "contaminato" da un'organizzazione internazionale *sui generis* in quanto a composizione; il beneplacito dei PVS ad un rafforzamento dei poteri di controllo dell'OIL, organizzazione cui gli stessi guardano con sospetto per la costante minaccia che essa rappresenta per la loro capacità competitiva.

ONU. Dopo il fallimento dei quasi ventennali negoziati intergovernativi per la creazione del *Codice di Condotta ONU per le Società Transnazionali* (1974-1992), l'ONU, sollecitata dalle preoccupazioni legittimamente espresse dall'opinione pubblica mondiale circa la tutela dell'ambiente, dei diritti dell'uomo e dei lavoratori, ha adottato un approccio più pragmatico. Consapevole del fatto che l'ONU non dispone dei poteri necessari per dare vita ad efficaci strumenti internazionali, con estremo realismo, il Segretario Generale Annan ha proposto l'*istituzionalizzazione* del dialogo con le IMN attorno ai principi fondamentali dell'Organizzazione. È così nato il *Global Compact* (luglio 2000), una *mera intesa morale* (cioè sprovvista di portata giuridica vincolante) tra l'ONU, 50 IMN ed un cospicuo numero di ONG e sindacati.

Il *Global Compact* rappresenta un'esperienza assai singolare: pur non debordando dall'alveo della *self-regulation*, essa ne inaugura una prima timidissima "pubblicizzazione". Non si trascende il paradigma normativo "autopoietico" perché alle IMN non viene imposta dall'esterno alcuna regolamentazione: ad esse, più semplicemente, si propone di optare per una coscienziosa autodisciplina; d'altra parte, il baricentro della *self-regulation* subisce un lievissimo spostamento dal settore privato, nel e dal quale è fiorita, a quello pubblico che, ritraendosi, ne ha permesso la fioritura. La vera novità consiste, per essere più espliciti, nel fatto che il *Global Compact* tenta, per così dire, di ricondurre il fenomeno dei codici di condotta privati delle IMN nelle, sia pur larghe, maglie normativo-istituzionali di un'organizzazione interstatale quale le Nazioni Unite. *Sul piano istituzionale*, sono il Segretario Generale, l'Alto Commissariato ai Diritti dell'Uomo, l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Ambiente a dirigere l'iniziativa. *Sul piano normativo*, sono i valori universali dell'ONU (quali risultano dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, dalle convenzioni OIL e dalla Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo) a disegnare lo sfondo in cui si inscrivono i principi fondamentali cui le IMN sono chiamate ad improntare la propria condotta. I citati principi afferiscono a tre grandi settori: i diritti umani, i diritti dei lavoratori e la tutela dell'ambiente. Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori, essi coincidono con i *core labour standards*.

Per quanto innovativa, l'iniziativa del *Global Compact*, presenta dei limiti che, oltre ad essere comprensibili alla luce di un dominante neo-liberismo, vanno considerati come l'esatto riflesso dei più generali limiti che caratterizzano l'organizzazione internazionale genitrice, ossia l'ONU, nel campo della cooperazione economica e sociale.

Non mancano sentimenti di insoddisfazione all'interno dello stesso quadro istitu-

zionale delle Nazioni Unite. In un rapporto pubblicato nel gennaio del 2000 ed evocativamente intitolato “Visible Hand” (*Mano Visibile*), l’*Istituto di Ricerca delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sociale* (UNRISD) affermava che la *self-regulation* del settore multinazionale e lo stesso *Global Compact* minano il ruolo dei governi nazionali, dei sindacati e delle altre forme organizzate di società civile, esponendo al rischio che le IMN rispondano in maniera frammentata e minimalista a preoccupazioni generali per le quali necessario sarebbe il ricorso ad efficaci e vincolanti strumenti di regolamentazione internazionale.

Riflessioni di analogo tenore erano già contenute nel Rapporto sullo Sviluppo Umano pubblicato dal *Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo* (UNDP) nel gennaio 1999, il quale concludeva che “multinational corporations are a too important and too dominant part of the global economy for voluntary codes to be enough”.

9. In coerenza coi propositi espressi nell’*Introduzione*, concludiamo il presente contributo tentando di mettere in rilievo i rischi e le potenzialità di un approccio transnazionale alla tutela dei diritti dei lavoratori nell’ambito di complessi giuridico-economici di tipo multinazionale.

Rischi. Dal punto di vista funzionale, evidente è lo scarto tra codici privati e codici di condotta internazionali. Se questi ultimi originavano da contrastanti preoccupazioni statali e si proponevano di fornire un tetto di regole sotto il quale il comportamento delle IMN fosse, ad un tempo, limitato e garantito, i primi sono, invece, pura espressione di interessi imprenditoriali particolaristici, in quanto mirano, oltre che ad accrescere la competitività aziendale, a legittimare – in vista di un ritorno ancora una volta economico – le attività svolte nei confronti di attori privati e pubblici.

L’esposta differenza suggerisce un interrogativo che riporta il discorso sul piano delle valutazioni di teoria generale del diritto, dal quale esso ha, in parte, preso le mosse: può la scaturigine del movimento dei codici di condotta privati, collocata in un preciso gioco di accadimenti (la *deregulation*) ed interessi (essenzialmente individualistici: quelli delle IMN), andare *vichianamente* oltre se stessa, fino a costruire l’obiettività di una dimensione normativa in cui le intenzioni delle IMN si distaccano dal filo del mero utilitarismo economicistico per far parte di un’altra connessione in cui torni genuinamente centrale la questione del controllo del potere economico multinazionale e, specularmente, della difesa di quello spazio giuridico-politico, avente il nome di sovranità statale, in cui vivono persone e respirano diritti? O è forse improbabile – per dirla ancora col Vico – una “eterogenesi dei fini”?

È sufficiente una dose di ragionevole realismo per dirsi scettici rispetto al mito *smithiano* della “mano invisibile del mercato”, secondo cui un *utile collettivo* automaticamente discenderebbe, in assenza di qualsiasi intervento pubblico, dalla sommatoria delle azioni di attori privati tutti protesi verso l’ottimizzazione dell’*utile individuale*.

Con le loro molteplici attività, le IMN indubbiamente contribuiscono a dare una *forma economica* al globo, il quale non si caratterizza oggi per una mera giustapposizione di relazioni commerciali internazionali di tipo bilaterale ma per l’esistenza di una rete complessa di rapporti economici che tagliano trasversalmente i

confini politici nazionali.

Sarebbe, tuttavia, irrealistico attendersi che le sole IMN diano, coi loro codici etici, anche una *forma normativa* al mondo globale. Anzi, volendo fare un bilancio complessivo, si può dire che la normatività che le IMN sottraggono al globo attraverso la messa in crisi delle sovranità nazionali è di gran lunga superiore a quella che esse riescono ad innervarvi mediante la “elargizione” di “carte etiche”. *Abbandonare il divenire dei processi di multinazionalizzazione dell'economia alla capacità che il settore privato ha di regolamentarli attraverso espedienti volontari: ecco il più grave rischio cui il destino della società economica internazionale è attualmente esposto.*

L'eccessiva fiducia che governi e organizzazioni internazionali ripongono nella *self-regulation* favorisce, nel breve periodo, l'espansione dei complessi multinazionali ma potrebbe compromettere la sostenibilità a lungo termine di tassi di crescita a due cifre per gli investimenti diretti esteri. Le contraddizioni che si accompagnano alla multinazionalizzazione dell'economia, soprattutto in materia sociale, potrebbero andare incontro ad una radicalizzazione esplosiva, qualora regole certe non fossero poste in essere da soggetti pubblici di taglia nazionale ed internazionale, capaci di garantirne l'osservanza.

I codici di condotta privati delle IMN esibiscono, al momento attuale, troppi difetti per poter essere considerati dei credibili strumenti normativi.

La vaghezza con la quale sono definite le sfere di applicazione *ratione materiae* e *personae* è il primo inequivocabile indizio dell'intenzione delle IMN di mantenere incerti i margini della propria “responsabilità etica”.

La natura volontaria ed il carattere non vincolante sono, poi, i *vizi genetici* che si situano a monte delle limitazioni riscontrate con riferimento ai parametri di trasparenza, controllo ed imposizione, cruciali per la messa in operatività di un codice privato.

Certo, nella dimensione transnazionale operano anche soggetti, come le ONG, capaci di stimolare l'attivazione di meccanismi di controllo indiretti, ma i loro “contro-poteri” possono ben poco di fronte alla potenza economica di IMN che, in quanto a fatturato, tengono testa al PIL di un considerevole numero di Paesi. Questo non significa che l'attivismo della società civile o meglio l'emergenza di un'opinione pubblica transnazionale siano inutili di fronte al fenomeno multinazionale: proprio le istanze espresse dal pubblico hanno ispirato la stesura di molti codici di condotta privati; quelle stesse istanze, se opportunamente tradotte in “domande politiche” rivolte ai partiti nazionali, potrebbero creare nei governi l'ispirazione per una nuova fase del movimento dei codici di condotta internazionali. Questa volta, memori dell'esperienza del passato, i governi dovrebbero però optare per una ridefinizione degli obiettivi e per una coerente rimodulazione degli strumenti. Non ci si potrebbe accontentare di *Principi Direttivi* e *Dichiarazioni Tripartite* non vincolanti: dalla *soft law* occorrerebbe passare agli strumenti della *hard law*, cioè dei trattati veri e propri da stipularsi in ambito ONU, OIL, OCSE. La finalità, d'altro canto, non potrebbe più essere, come negli anni Settanta, la conciliazione degli opposti interessi di Paesi collocati a due diversi livelli di sviluppo, ma, assai più idealmente, la sostenibilità a lungo termine dei processi di multinazionalizzazione, di cui non bisogna dimenticare gli effetti benefici.

Ma le lacune dei codici privati non sono unicamente di tipo effettuale (cioè con-

nesse al momento dell'applicazione): sotto il profilo materiale, cioè dei contenuti, essi difettano, oltre che di precisione, di quel rimando alle norme internazionalmente riconosciute che potrebbe operare da *fattore omogeneizzante*. La qualcosa è particolarmente evidente per il “capitolo sociale” dei codici privati, cioè per quel *corpus* di disposizioni concernenti la tutela delle posizioni giuridiche positive individuali e collettive dei lavoratori.

Potenzialità. La consapevolezza dei molteplici limiti che impediscono di guardare con fiducia, o almeno con speranza, al movimento dei codici di condotta privati delle IMN non preclude al nostro discorso di considerare anche le potenzialità insite nella *self-regulation* ⁽²¹⁾.

La riflessione sulle potenzialità dei codici etici volontari muove da un semplice assunto, il quale, originando dalla convergenza di filosofia della politica e filosofia della storia, suggerisce all'internazionalista interessanti spunti di riflessione: *ogni progetto giuridico-politico è destinato all'insuccesso laddove contempra un qualche “impossibile salto oltre la storia”, ove cioè – per dirla col Machiavelli – faccia astrazione dalla “realtà effettuale”, immaginando “nuovi astratti cominciamenti”*. Applicato alla questione oggetto della nostra analisi, l'assunto invita ad evitare radicali “fughe in avanti” consistenti nell'azzeramento dell'esistente per potere edificare sulle sue macerie un nuovo ordine. “[...] non è cosa più difficile [...] che farsi capo ad introdurre nuovi ordini [...]”, ammoniva, a giusta ragione, il Machiavelli. L'assunto suggerisce piuttosto di pensare ad una qualche forma di controllo del fenomeno multinazionale che parta proprio dall'esistente e cioè dall'autoregolamentazione.

Alla luce di quanto precisato, la domanda da porsi diventa la seguente: come accrescere la credibilità e l'efficacia di un codice di condotta privato? Occorrerebbe, anzitutto, *mitigarne il carattere unilaterale* che tanto ricorda certe costituzioni “graziosamente concesse” nel secolo XIX. Concretamente, al fine di accrescere la legittimazione della *self-regulation*: rappresentanti dei lavoratori (si legga: i sindacati) ed enti esponenziali di interessi diffusi e/o collettivi (si legga: le ONG) dovrebbero poter prendere parte, al fianco dell'IMN, ai due fondamentali momenti della vita di un codice: la formulazione e l'applicazione. I meccanismi di controllo diretto esterno dovrebbero essere preferiti a quelli di controllo diretto interno; tra i meccanismi di controllo diretto esterno con diffidenza bisognerebbe guardare a quelli incentrati su imprese specializzate nel settore della revisione contabile: il rispetto di un codice etico da parte di IMN non può essere certificato alla stregua dei dati numerici di un bilancio.

Limitatamente al rapporto tra sindacati e ONG, va osservato che gli sforzi per la creazione di condizioni di maggiore giustizia sociale nell'economia globale andrebbero meglio coordinati per evitare un'infruttuosa contrapposizione. In virtù dei comuni obiettivi generali, le due “galassie” di attori costituiscono una coppia dalle potenzialità non indifferenti. La principale sfida che esse sono chiamate ad affrontare è quella del *riconoscimento dell'esistenza di una specificità di ruoli*: ONG e sindacati non dovrebbero competere ma optare per una specializzazione funzionale. Le ONG, in ragione del loro naturale legame con il più vasto pubblico, dovrebbero garantire, in modo oggettivo, la pubblicità della condotta delle

⁽²¹⁾ L. YANZ, B. JEFFCOTT, *Bringing Codes Down to Earth*, in *International Union Rights*, 2001, issue 3.

IMN; la naturale vocazione a trattare le questioni del lavoro fa dei sindacati dei soggetti altamente qualificati almeno rispetto a tre importanti momenti dell'applicazione: la distribuzione dei codici nelle fabbriche, la formazione di *management* e lavoratori ed il controllo.

In secondo luogo, per accrescere i codici etici di credibilità ed efficacia, sarebbe necessario operare, *sul piano dei contenuti*, un'armonizzazione tesa ad uniformare la materia dei codici. Gli strumenti internazionali esistenti – primi fra tutti i codici di condotta OIL ed OCSE – potrebbero fungere da parametri di riferimento, vedendo, così, rinnovata la loro funzione. Per quanto riguarda il “capitolo sociale”, i quattro *core labour standards* affermati in sede OIL dovrebbero costituire il minimo assoluto da garantirsi.

In terzo luogo, sarebbe necessario *aprire delle sicure* “passerelle” *tra codici di condotta privati e diritto pubblico nazionale ed internazionale* così che la volontarietà e la non vincolatività dei primi possa, in qualche modo, essere temperata. La frattura esistente tra *lex mercatoria* globale – cui i codici privati afferiscono – e ordinamenti giuridici nazionali ed internazionale potrebbe essere ridotta attraverso un più intenso coinvolgimento di soggetti pubblici (gli Stati e le organizzazioni internazionali) nel fenomeno della *self-regulation*.

Quanto alle *organizzazioni internazionali*, ci limitiamo a prospettare delle ipotesi in relazione al ruolo dell'ONU e dell'OIL. Gli Stati membri della prima dovrebbero adoperarsi per fare evolvere il *Global Compact* da semplice *forum* di discussione e confronto, quale attualmente è, ad istituzione dotata di strutture e poteri necessari per imporre alle IMN il rispetto dei principi cui esso è informato. Necessaria sarebbe la volontà politica degli Stati membri per accrescere anche le competenze dell'OIL, includendovi il potere di verificare, magari attraverso comitati tripartiti, l'avvenuta incorporazione nei codici dei *core labour standards* ed il rispetto degli stessi. Il “capitolo sociale” dei codici privati ne uscirebbe indubbiamente rafforzato.

Concludiamo con una doverosa precisazione: il potenziamento dell'approccio transnazionale al controllo delle attività delle IMN rimane pur sempre un *second best* rispetto a quell'*optimum* rappresentato da una regolamentazione imposta *ab alto* a mezzo di *codici di condotta internazionali vincolanti* e gestiti multilateralmente da organizzazioni internazionali universali e regionali (in senso economico e geografico). Del resto non dimentichiamo che anche i codici di condotta internazionali, con tutti i loro limiti, fanno parte di quell'*esistente* cui sopra facevamo riferimento e dal quale soltanto ha senso muovere per pensare soluzioni realistiche al problema, spinoso ed ancora largamente irrisolto, della regolamentazione delle attività delle IMN.

Codici di condotta e prospettive di tutela dei lavoratori a livello transnazionale – Riassunto.

Una parte consistente del “costo sociale” dei processi in corso di ristrutturazione delle economie industriali avanzate (secondo logiche di delocalizzazione produttiva nei Paesi in via di sviluppo) viene fatta ricadere sui lavoratori. In tali dinamiche le imprese multinazionali ricoprono un ruolo centrale. Grazie ad una struttura proprietaria e di controllo altamente mobile e flessibile, esse sono capaci di frustrare gli effetti delle politiche socio-economiche perseguite dai governi e di eludere le legislazioni nazionali. Dal nesso attività delle imprese multinazionali-crisi della sovranità statale prende le mosse il presente contributo, il cui principale obiettivo è quello di enucleare,

con particolare riferimento ai diritti dei lavoratori, limiti, rischi e potenzialità connessi ad un controllo delle imprese multinazionali teoricamente incentrato sul paradigma dell'auto-regolamentazione e praticamente mediato dai codici di condotta privati. Un tale approccio, definibile come "transnazionale", costituisce una "terza via", complementare e non alternativa, ai già sperimentati approcci statale ed interstatale, i quali hanno in comune il fatto di fondarsi su un concetto di normatività, per così dire, "tradizionale", cioè legato al monopolio statale di produzione delle regole.

Codes of conduct and prospects for employee protection at transnational level (Article in Italian) – Summary. *A considerable part of the "social cost" of the restructuring of advanced industrial economies (with the outsourcing of production to emerging countries) is paid by workers, with multinational enterprises playing a central role in this process. Thanks to highly mobile and flexible shareholding and management structures, multinational enterprises are capable of countering the effects of socio-economic policies adopted by governments and finding ways round national legislations. This paper takes as its starting point the connection between the activities of multinational enterprises and the crisis of the sovereign state, and with particular reference to the rights of workers, and aims to outline the limits, risks and potential of a system of control of multinational enterprises that is theoretically based on a paradigm of self-regulation, with the adoption of codes of conduct by the enterprise. Such an approach, that may be termed "transnational", represents a kind of "third way", that is complementary and not alternative to existing systems of state and international regulation, based on a "traditional" normative concept with a state monopoly on the production of rules.*

La gestione del personale in A Novo Italia. Flessibilità, formazione e sviluppo

Marco Crippa

Sommario: **1.** Situazione del mercato e organizzazione aziendale. – **2.** Problemi di selezione e reclutamento. – **3.** Strategia e soluzioni. – **4.** Flessibilità e crescita professionale. – **5.** Aspetti sindacali. – **6.** Percorso formativo e percorso contrattuale. – **7.** Conclusioni.

1. A Novo Italia Spa appartiene al Gruppo francese A Novo SA e opera nel settore elettronico. In particolare, A Novo offre servizi tecnici di riparazione e gestione logistica ai costruttori o distributori di prodotti elettronici di largo consumo o destinati ad applicazioni professionali (si tratta di prodotti di telefonia cellulare, Pc, plasma Tv, monitor medicali, decoder, modem). In altre parole, clienti di A Novo sono quei gruppi internazionali che immettono nel mercato prodotti elettronici di cui non vogliono curare direttamente l'assistenza tecnica post-vendita e delegano (con contratti di servizio) tali incombenze a società terze. Si tratta quindi di vere e proprie commesse di lavorazione in cui, tuttavia, manca un'indicazione certa delle quantità dei prodotti da trattare, per via di variabili ignote anche al committente.

A Novo Italia ha una struttura di 250 addetti concentrati in un'unica sede ed effettua quotidianamente la lavorazione di migliaia di prodotti appartenenti a diverse tipologie e provenienti da diversi costruttori.

Il mercato di riferimento è caratterizzato dai seguenti elementi:

- a) alta variabilità e imprevedibilità dei volumi dei prodotti da lavorare, essendo essi dipendenti dai volumi di vendita e dal tasso di guasto degli stessi;
- b) forte pressione sui prezzi del servizio, determinata dal costruttore/cliente che ha ceduto l'attività con l'obiettivo di risparmiare;
- c) stringenti vincoli contrattuali relativi alla qualità e ai tempi di esecuzione del servizio;
- d) elevata variabilità dei prodotti dovuta al breve ciclo di vita commerciale degli stessi.

Generalmente, le commesse iniziano con volumi poco elevati che aumentano con l'incremento delle vendite. Ma non è raro che il *trend* non sia uniforme, distorto da errate previsioni di vendita, da problemi di distribuzione e da errori nella progettazione e produzione di alcuni modelli (che recano imprevisti tassi di guasto).

* Marco Crippa è Direttore delle Risorse Umane presso A Novo Italia Spa.

Infine, non vanno sottovalutati gli anomali comportamenti del consumatore finale.

L'organizzazione aziendale e la conseguente gestione delle risorse umane in A Novo Italia deve pertanto coniugare:

- a) continuo aggiornamento tecnico delle risorse e mantenimento del *know-how*;
- b) ottimizzazione dei processi per consentire la gestione di alti volumi nell'unità di tempo e assicurare idonei margini economici;
- c) adeguata flessibilità della manodopera corrispondente alla elevata variabilità dei volumi.

È chiaro che i punti a) e c) sono configgenti tra di loro. In parte anche il punto b) è in conflitto con gli altri due, perché l'ottimizzazione dei processi e l'efficienza degli stessi può essere compromessa dall'elevato *turnover* del personale, dovuto alla flessibilità. Inoltre, la flessibilità indicata nel punto c) deve intendersi anche come flessibilità *in ingresso*, in quanto l'azienda deve essere in grado di reclutare in tempi brevi personale generico e personale specializzato.

2. Coerentemente con la situazione sopra descritta, A Novo Italia si è dotata di una organizzazione produttiva di tipo industriale (una struttura divisionale abbastanza classica) che permette una buona standardizzazione dei processi, dei ruoli e delle mansioni del personale. Ciò garantisce l'efficienza dei processi di lavorazione e il possibile frazionamento del flusso di lavoro in fasi determinate, corrispondenti alle singole postazioni di lavoro. Ogni postazione è corredata di una breve descrizione dei compiti che l'operatore deve svolgere in sequenza. Ciò ha risolto il problema di dover reclutare e addestrare velocemente personale generico per le attività che non prevedono interventi tecnici in campo elettronico.

Problema maggiore ha costituito il reclutamento in tempi brevi di personale tecnico più specializzato. A questo proposito non è privo di importanza sottolineare che la sede operativa dell'azienda si trova nella provincia di Varese, in una posizione tale da non poter sfruttare la popolazione e l'indotto abitativo di grandi complessi urbani.

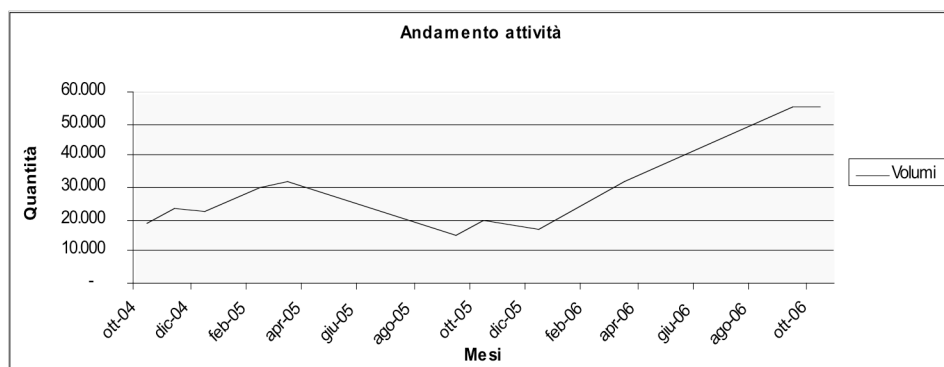
Il profilo professionale maggiormente ricercato e necessario è quello del tecnico riparatore che corrisponde alla qualifica di Perito Elettronico o Perito Informatico, con almeno due anni di esperienza lavorativa nella riparazione di prodotti elettronici. Il ruolo prevede la capacità di leggere e interpretare gli schemi elettrici e di utilizzare strumenti elettronici di misura di media complessità.

La necessità di verificare i requisiti tecnici dei candidati ha determinato una forte selettività del processo di reclutamento, basato sulla somministrazione di un test tecnico con argomenti di elettronica generale. Tale sistema, se da un lato ha assicurato generalmente una selezione con buoni risultati qualitativi, dall'altro è risultato troppo selettivo, attesa la differenza tra conoscenze tecniche richieste e conoscenze apprese durante l'insegnamento scolastico. Va inoltre rilevato che il test di selezione non presenta argomenti tecnici estranei agli usuali programmi scolastici, ma il fallimento del test è spesso dipeso dalla "quantità" di conoscenze mantenute dai candidati, trascorso un periodo di circa due anni dal conseguimento del diploma.

Una statistica sui colloqui e le interviste effettuati dall'azienda tra novembre 2004 e marzo 2005 ha indicato che solo il 19 per cento dei candidati aveva supe-

rato il test di selezione ⁽¹⁾. Nello stesso periodo l'azienda era interessata da una rapida progressione dei volumi che rendeva necessario inserire in poco tempo un elevato numero di tecnici. Il metodo tradizionale di selezione avrebbe impiegato mesi per completare l'organico, ben oltre i limiti richiesti dal mercato. La tabella 1 indica, infatti, in modo assai chiaro, che da ottobre 2004 a marzo 2005 l'azienda è stata chiamata ad incrementare la produzione del 43 per cento, con pari sforzo per quanto riguarda l'aumento dell'organico.

Tabella 1



3. L'esperienza passata ha indotto l'azienda a promuovere in modo stabile una serie di azioni che migliorassero l'efficienza del sistema di selezione e che permettessero il mantenimento del personale addestrato, pur non rinunciando ad una importante quota di flessibilità.

Gli interventi per migliorare il processo di reclutamento puntano oggi in diverse direzioni, con efficacia a breve e medio termine:

- a) estensione e consolidamento dei rapporti con un numero consistente di agenzie di lavoro temporaneo (almeno sei), in concorrenza le une con le altre in modo tale da consentire una buona copertura del bacino territoriale;
- b) determinazione tassativa dei requisiti scolastici e professionali (diploma di Perito Elettronico ed esperienza pregressa nel settore specifico) per accedere ai colloqui di selezione, al fine di evitare perdite di tempo con candidature aventi alta probabilità di fallimento;
- c) utilizzo dello strumento della "formazione professionale" finanziata dal fondo Forma.temp come strumento di selezione;
- d) costruzione di una forte *partnership* con le istituzioni scolastiche del territorio, al fine di predisporre programmi scolastici concordati che abbiano ad oggetto gli elementi tecnici connessi ai prodotti trattati dall'azienda.

Vale la pena entrare maggiormente nel dettaglio degli ultimi due punti.

⁽¹⁾ Purtroppo nel periodo novembre 2004 l'azienda avrebbe dovuto, dato l'incremento di attività, assumere almeno 20 tecnici entro un mese. Tra novembre e marzo furono intervistati 88 candidati e ne vennero assunti solo 16 (il 19%, appunto), molto al di sotto delle reali necessità.

Come si è già sostenuto, la somministrazione di un test tecnico a scopo di selezione, nella generalità dei casi, assicura una buona verifica delle conoscenze specifiche, ma, essendo uno strumento asettico, non permette alcuna interazione tra esaminatore e candidato e non indica il potenziale di sviluppo del candidato medesimo. Normalmente il test deve essere completato da un colloquio. Somministrazione, correzione e colloquio implicano tempi e costi spesso non compensati dalla scarsa resa quantitativa dei candidati selezionati. Ecco che allora si è pensato di ricorrere alla formazione professionale finanziata dal fondo Forma.temp, alimentato dal fatturato delle Agenzie di lavoro temporaneo. In collaborazione con Forma.temp sono state create classi di sette/otto candidati in cui svolgere un breve corso formativo della durata di tre giornate. La seppur breve durata del corso ha tuttavia permesso di richiamare alla memoria dei candidati nozioni sopite e di sviluppare una positiva interazione con la persona del formatore-esaminatore. Chi infatti è deputato alla formazione in A Novo Italia, di solito, è un tecnico esperto che per inclinazione naturale cura maggiormente l'aspetto pratico e valorizza l'attitudine a risolvere problemi piuttosto che verificare asetticamente la conoscenza di regole teoriche. Così il breve spazio di tre giorni è sufficiente per identificare le risorse più adeguate.

L'istituzione Forma.temp rimborsa, secondo specifici parametri di calcolo, il costo del periodo di formazione sostenuto dall'impresa, a patto che almeno la metà dei partecipanti ai corsi venga assunto con contratto di somministrazione. È interessante notare che, al termine delle tre giornate, la percentuale di candidature positive è sempre pari o superiore al 50 per cento. Dal punto di vista del recupero dei costi, non è senza importanza notare che il finanziamento di Forma.temp supera sempre i costi vivi sostenuti dall'impresa ⁽²⁾.

Per quanto attiene invece alla collaborazione instaurata con alcune istituzioni scolastiche del territorio, va rilevato che essa appartiene ad una strategia di medio termine che porta a risultati strutturali e duraturi e che ha lo scopo di anticipare nel periodo scolastico la formazione tecnica da svolgersi in azienda. La possibilità di poter disporre di candidati, anche senza esperienza lavorativa ma con bagaglio tecnico aggiornato sulle nuove tecnologie è un indubbio vantaggio per un'azienda che deve rispondere in modo rapido alle esigenze mutevoli del mercato.

L'obiettivo è stato raggiunto utilizzando una quota di ore appartenenti alla cosiddetta "terza area", che negli istituti tecnici rappresenta una porzione del calendario scolastico non preventivamente assegnato a specifiche materie. In sostanza, l'utilizzo di tale porzione viene demandato al singolo istituto che autonomamente può strutturare i programmi di formazione più opportuni. Nel caso di specie, A Novo Italia, che ha consolidato una stretta collaborazione con alcuni istituti professionali della zona ⁽³⁾, fornisce la documentazione tecnica per l'organizzazione dei corsi teorici da svolgersi presso la scuola e mette a disposizione le attrezzature (comprese alcune postazioni di lavoro) per svolgere la formazione pratica

⁽²⁾ L'organizzazione di un corso di 3 giornate per 7 partecipanti prevede un rimborso di circa 2.000 euro, contro un costo di docenza (interna) di circa 500 euro.

⁽³⁾ Spetta una menzione speciale all'istituto IPSIA "A. Parma" di Saronno che si è dimostrato il più attivo nella partecipazione al progetto.

in azienda. Il programma di formazione coinvolge studenti del 4° e 5° anno e ha quindi durata biennale. Il percorso formativo è strutturato in “blocchi” di teoria gestiti dalla scuola ed esercitazioni pratiche in azienda. Gli argomenti trattati dai corsi vanno da elementi puramente tecnici, relativi alla riparazione di prodotti elettronici (Pc, decoder, plasma Tv, monitor), ad argomenti più generali, quali informatica di base e lingua inglese. Complessivamente, per il biennio, sono previste 420 ore di formazione per ogni studente (teorica e pratica).

Al termine di ciascun blocco di teoria intervengono le fasi di attività pratica da svolgersi in azienda e alla fine dell'anno scolastico è previsto un periodo di *stage* di 80 ore che ha lo scopo di fissare e consolidare le conoscenze acquisite. Questa è la vera occasione di svolgere una vera esperienza di lavoro. Durante tale fase gli studenti-lavoratori riconoscono la validità e l'efficacia (nonché l'utilità pratica) delle nozioni teoriche in loro possesso e hanno modo di prendere consapevolezza del significato di “responsabilità”, “impegno”, “risultato”. In questo modo, un progetto che è nato con lo scopo di fornire una formazione tecnica aggiornata e di agevolare un processo di selezione ha assunto un significato più ampio, legato alla formazione generale della persona dello studente, futuro lavoratore.

Non si può neppure tacere che un'importante azione formativa promossa in un territorio determinato ha come esito una vera e propria *iniezione di valore* nel territorio stesso. Certamente, infatti, assicurare maggiori prospettive occupazionali *nel territorio* evita l'impovertimento di capitale umano che potrebbe determinarsi a seguito dell'esodo di giovani verso altre aree territoriali.

4. Come si è rilevato più sopra, il particolare settore di mercato in cui A Novo Italia si trova ad operare costringe l'azienda stessa a coniugare le esigenze di formazione professionale con le necessità di efficienza e di flessibilità (in ingresso e in uscita). L'utilizzo di tutti gli strumenti contrattuali di flessibilità offerti dalla legge si è dimostrato, da una parte, essenziale per la continuità stessa dell'azienda e, dall'altra, strumento strategico nella gestione delle risorse umane. L'andamento dell'attività (espresso in volumi), mostrato nella tabella 1 (periodo da ottobre 2004 a ottobre 2006), indica un generale *trend* di crescita, ma non sempre costante, con imprevisti salti, anche di notevole entità (le oscillazioni del primo semestre vanno da una crescita del 43 per cento sino a marzo 2005 e poi mostrano un calo repentino del 53 per cento sino a settembre 2005). Non sempre la dinamica del personale segue pedissequamente l'andamento dei volumi: ciò in parte è dovuto al fatto che in ogni caso la flessibilità richiesta era comunque eccessiva rispetto a quella concretamente fattibile; in altri casi, invece, è dovuto al fatto che, per ragioni attinenti alla programmazione della produzione, prodotti lavorati in un periodo sono stati “dichiarati” nel mese successivo. È da considerare, inoltre, che in alcuni periodi l'azienda ha preferito sostenere il costo di un organico superiore (*overstaffing*) per completarne l'addestramento e scommettere sulla ripresa futura.

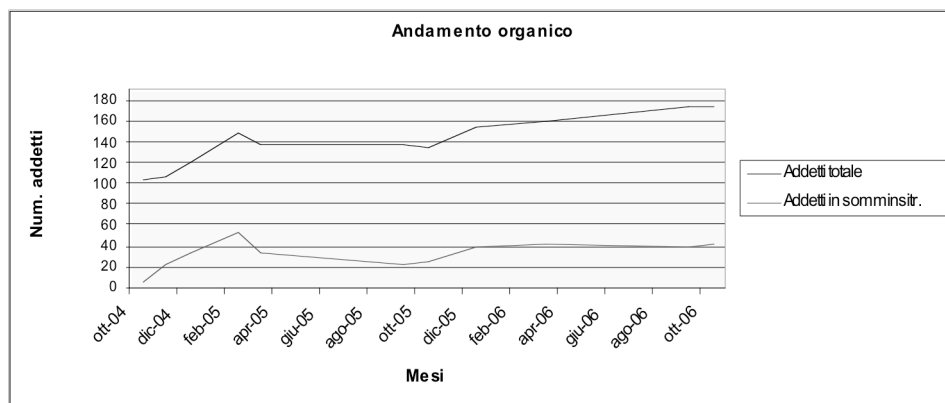
In ogni caso, non si può negare che il bilanciamento dell'organico, senza fare uso di ammortizzatori sociali, è stato possibile solo con l'uso del contratto a termine, dell'apprendistato e soprattutto della somministrazione a tempo determinato.

Quest'ultimo istituto, benché più costoso, è stato e continua ad essere il migliore strumento per mantenere le attività produttive in equilibrio economico.

5. La presenza massiccia di lavoratori somministrati (a volte pari anche al 30 per cento del complessivo organico di produzione) non poteva non destare il disappunto delle organizzazioni sindacali. In una prima fase, la posizione sindacale è stata quasi esclusivamente concentrata su un occhiuto controllo del numero massimo di personale somministrato, fondato a partire dal richiamo ad una specifica disposizione del Ccnl Metalmeccanici. E ciò anche se questa disposizione, in ragione della successiva emanazione della Legge Biagi, indicava che tali limiti dovevano intendersi come temporanei ⁽⁴⁾.

La tabella 2 indica in modo assai chiaro che l'azienda ha certamente aumentato il numero del personale somministrato (partendo da valori di poche unità e arrivando a diverse decine) ma allo stesso tempo ha incrementato anche il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato ⁽⁵⁾.

Tabella 2



Va inoltre rilevato che il 95 per cento del personale assunto con contratto diretto con l'azienda proviene da precedenti contratti di somministrazione della durata di sei/nove mesi. Questo è stato l'elemento chiave per convincere la RSU ad un atteggiamento più aperto e collaborativo, abbandonando posizioni pregiudiziali e solo ideologiche. Oggi vengono svolti periodici incontri tra la Direzione del Personale e la RSU in cui non si espletano solo i generici doveri di informazione previsti dal Ccnl, ma trovano sede, nei limiti del possibile, anche le consi-

⁽⁴⁾ Si tratta dell'art. 1-bis del Ccnl Metalmeccanici, disciplina generale, sez. III, che indica come provvisori, sino al 30 settembre 2004, i limiti quantitativi del lavoro temporaneo (nella misura media dell'8% calcolata su 4 mesi). Entro la data indicata si prevedeva di introdurre una specifica disciplina per la somministrazione di lavoro, appena introdotta dalla Legge Biagi. Nessun accordo in tal senso è intervenuto tra le parti sociali entro il 30 settembre e quindi i limiti quantitativi (che si riferivano ancora alla l. n. 196/1997) dovevano considerarsi decaduti. La scomparsa di limiti quantitativi così esigui ha permesso ad A Novo Italia di crescere secondo il modello di sviluppo qui descritto e che sino ad oggi si è rivelato vincente.

⁽⁵⁾ La crescita del personale a tempo indeterminato, nel biennio 2004-2006, è stata pari al 30%.

derazioni sindacali circa la gestione del personale somministrato, valutandone e suggerendone possibili trasformazioni di contratto, proroghe o cambi di mansioni. La domanda corretta da porsi non è quanti somministrati l'azienda utilizzi, ma quanti lavoratori somministrati abbiano trovato il contratto a tempo indeterminato grazie alla somministrazione.

La flessibilità contrattuale attraverso la somministrazione non è l'unico strumento adottato in A Novo Italia. Viene applicata anche la flessibilità delle mansioni. Spesso vengono eseguiti spostamenti di reparto per assecondare le necessità impreviste, per gestire picchi o per ridurre i danni conseguenti a cali improvvisi. Nulla di particolare, essendo questo uno strumento utilizzato ovunque. Tuttavia, e qui la parte sindacale ha avuto un indiscusso ruolo di supporto e di condivisione degli obiettivi aziendali, a volte lo spostamento di reparto, *in luogo della cessazione del contratto di lavoro*, può avvenire anche con la collocazione (volontaria) del lavoratore a mansioni inferiori. Capita ad esempio, che tecnici addetti alla riparazione si trovino, anche se per periodi determinati, a eseguire mansioni non propriamente tecniche, ma generiche di linea. La situazione di disagio viene gestita con successo perché è sempre temporanea e perché interviene l'intermediazione dei rappresentanti sindacali che si fanno parte attiva, presso l'azienda, per il rapido ritorno alle mansioni precedenti. Il sistema è di fatto ampiamente "tollerato" dalla compagine sindacale in virtù del non irrilevante incremento di organico stabile.

6. Se per le mansioni generiche di linea il percorso formativo occupa un periodo massimo di una settimana, per quanto attiene l'attività tecnico-elettronica l'investimento formativo aziendale assume un peso senz'altro maggiore. Il periodo di tempo in cui un tecnico possa raggiungere livelli quantitativi e qualitativi sufficienti secondo i tempi standard di produzione può andare da tre-quattro settimane a due mesi, a seconda del tipo di tecnologia su cui si opera. Al tempo stesso, bisogna tenere conto delle fluttuazioni dei volumi, mantenendo una certa quota di flessibilità. Trattandosi normalmente di persone giovani, si prevede un percorso contrattuale che parte dai modelli contrattuali meno stabili (somministrazione o contratto a termine) per giungere a modelli più stabili e definitivi (apprendistato e contratto a tempo indeterminato). L'obiettivo finale è quello di poter procedere all'assunzione a tempo indeterminato quando la specifica commessa si è stabilizzata, assicurando volumi costanti, e quando la risorsa è pienamente formata.

Per tutto il periodo di lavoro il giovane riparatore è periodicamente affiancato e addestrato dai tecnici di uno speciale reparto (detto *Engineering*) che si preoccupano della continua formazione e dell'aggiornamento dei neo-assunti. Il sistema, in realtà non particolarmente complesso, fornisce buoni risultati. L'azienda assicura una continua formazione professionale e trattamenti contrattuali a miglioramento progressivo, in linea con la crescita del lavoratore; quest'ultimo invece è tenuto sempre al massimo impegno e disponibilità. L'accordo fiduciario lavoratore/azienda funziona e il *turnover* spontaneo nell'ultimo biennio è vicino allo zero. In questo modo l'azienda, pur non rinunciando agli strumenti di flessibilità, riesce, nel medio termine, a mantenere il *know-how* tecnico.

7. Il modello perseguito da A Novo Italia, per certi versi non nuovo e comunque indotto dalle circostanze obiettive, parte dal presupposto che, in contesti economici turbolenti e mutevoli, l'impresa non è in grado di garantire *a priori* il posto di lavoro a vita. Tuttavia essa è in condizione di offrire (e per certi versi ne ha il dovere) prospettive di valorizzazione della professionalità che, se ben coltivate dal lavoratore, potranno costituire per quest'ultimo l'arma migliore per affrontare le incertezze del futuro. Tale modello pone l'accento più sul contenuto del percorso formativo che sulla tipologia di contratto di lavoro, e l'assunzione a tempo indeterminato arriva, quasi automaticamente, nel momento in cui non è più conveniente per l'azienda perdere la persona formata. In sostanza, ad un certo stadio del percorso formativo il lavoratore vede aumentare il proprio peso contrattuale in proporzione alla mancanza di economicità per l'azienda di disperdere il *know-how* tecnico coltivato. Lo scambio formazione contro sicurezza si è rivelato sino ad oggi vincente ⁽⁶⁾.

Il sistema, quindi, prevede, da una parte, una serie di azioni positive (la formazione) a carico dell'azienda e, dall'altra, una certa capacità di adattamento (il contratto flessibile) per il lavoratore. Non tutti i lavoratori accettano; tuttavia non si può sostenere che si tratti di un modello per così dire "offensivo" perché, con il decorso del tempo, migliora la qualità della risorsa umana e si incrementa il suo livello di professionalità. Il lavoratore, anche qualora non si vedesse rinnovato il contratto, avrà comunque armi migliori per competere sul mercato. È un modello che fornisce la spada, non lo scudo.

La gestione del personale in A Novo Italia. Flessibilità, formazione e sviluppo – Riassunto. *A Novo Italia opera in un particolare settore di mercato in cui fornisce servizi tecnici ad alto valore aggiunto relativi alla riparazione di prodotti elettronici. Per assicurare un servizio di qualità, l'azienda si è dotata di una struttura industriale classica che garantisce elevata efficienza nei processi di lavorazione. Tuttavia, la particolare tipologia dei prodotti trattati la espone direttamente alle fluttuazioni e incertezze del mercato, tipiche dei beni di largo consumo o comunque dei servizi in genere. Tale incertezza si ripercuote sull'organizzazione interna e sui mezzi di gestione delle risorse umane. Il problema di coniugare flessibilità della manodopera, formazione professionale continua e conservazione del know-how è stato risolto perseguendo specifici progetti di formazione in collaborazione con istituti scolastici del territorio e agganciando il trattamento contrattuale dei lavoratori ai progressi formativi compiuti dai medesimi. Si è pertanto consolidato uno scambio virtuoso tra formazione e stabilità contrattuale che riduce i rischi di esubero e gratifica il personale più motivato e disposto a temporanei sacrifici.*

La condivisione tra scuola e impresa dei contenuti degli insegnamenti scolastici ha allineato la formazione degli studenti alle tecnologie in uso in azienda con il vantaggio di ridurre i problemi di selezione e reclutamento, agevolando la formazione professionale successiva. Il trend di crescita dell'azienda e l'incremento dell'organico con contratti stabili ha permesso la condivisione del sistema anche da parte delle rappresentanze sindacali, nonostante il ricorso alquanto rilevante alla somministrazione a tempo determinato.

Human resources management at A Novo Italia. Flexibility, training and development (Article in Italian) – Summary. *The A Novo Italia company operates in a particular market seg-*

⁽⁶⁾ Va peraltro riconosciuto che il particolare contesto ambientale ha in qualche misura agevolato il sistema, dato che il bacino territoriale di riferimento non vede grandi concorrenti di A Novo in termini di pari capacità nell'offerta di lavoro.

ment supplying high-added-value technical services for the repair of electronic goods. In order to provide quality services, the company adopted a classic industrial structure to increase the level of effectiveness of working processes. The particular type of products dealt with exposes the company to market fluctuations and uncertainties, typical of mass produced goods and services in general. These uncertainties have repercussions on the internal organisation and human resources management. The problem of conciliating flexibility on the part of the workforce, promoting continuing education and safeguarding existing know-how was resolved by pursuing specific training projects with local educational institutions and linking the terms and conditions of employment to the achievement of training objectives on the part of the employees. This approach has resulted in a synergic effect between training and stability of employment that reduces the risk of redundancy and provides incentives for the most highly motivated employees who are prepared to adapt to the requirements of the company. The adoption of joint strategies by the educational institutions and the enterprise in the form of specialised training courses brings the training programmes into line with the technologies used by the company, with the advantage of reducing the problem of selection and recruitment, while promoting continuing education and training. The growth of the enterprise and the increase in the number of employees in stable employment has resulted in support for the strategy from the trade unions, in spite of significant objections to the use of temporary employment contracts.

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA ITALIANA

Condotta antisindacale

- *sostituzione di lavoratori in sciopero con lavoratori somministrati (1.1.)*

Contrattazione collettiva

- *concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello (2.1.)*
- *enti pubblici privatizzati (2.2.)*

Licenziamento

- *ambito di applicazione della tutela reale e della tutela obbligatoria (3.1.)*
- *licenziamento per giustificato motivo oggettivo (3.2. – 3.4.)*

Previdenza

- *assicurazione per la disoccupazione involontaria e lavoratori con contratto part-time verticale (4.1.)*
- *prescrizione contributiva (4.2.)*

Prova (patto di)

- *generica indicazione delle mansioni (5.1.)*

Pubblico impiego

- *comando del dipendente pubblico (6.1.)*

Trasferimento del lavoratore

- *presupposti (7.1.)*


Nota per la lettura dell'Osservatorio di giurisprudenza ()*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

* L'Osservatorio di giurisprudenza è realizzato in collaborazione con ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati in materia di lavoro e relazioni industriali e con Assindustria di Genova, Associazione Industriale Bresciana, Associazione Industriali della Provincia di Vicenza, Cisl – Dipartimento del mercato del lavoro, Confindustria – Ufficio Relazioni industriali e affari sociali, Confindustria Bergamo, Ires-Cgil, Uil – Dipartimento del mercato del lavoro, Unione degli Industriali della Provincia di Pordenone, Unione Industriale Torino, Unione degli Industriali della Provincia di Treviso, Unione degli Industriali della Provincia di Varese.

1. Condotta antisindacale

1.1. Trib. Milano 9 marzo 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 30).

Condotta antisindacale - Attenuazione degli effetti dannosi dello sciopero - Sostituzione dei lavoratori in sciopero con lavoratori somministrati - Adibizione dei lavoratori non scioperanti a mansioni diverse e inferiori - Necessaria legittimità del mezzo utilizzato - Mancato rispetto degli obblighi di informazione.

È possibile per il datore di lavoro attenuare gli effetti dannosi dello sciopero, anche attraverso il ricorso a personale non scioperante purché i mezzi utilizzati al fine di limitare i danni causati dall'astensione collettiva siano legittimi. In tale contesto la sostituzione dei lavoratori in sciopero con personale somministrato già presente in azienda ed assunto per finalità diverse e l'utilizzazione, in un settore interno e secondario, di un esiguo numero di lavoratori addetti ad altre mansioni, non possono ritenersi capaci di vanificare la portata dello sciopero. Viceversa, integra una condotta antisindacale il mancato adempimento da parte del datore degli obblighi di informazione relativi ai lavoratori somministrati previsti dall'art. 24 del d.lgs. 276/2003.

Reazioni datoriali allo sciopero e condotta antisindacale

Sommario: **1.** Il caso. – **2.** Attenuazione degli effetti dannosi dello sciopero e condotta antisindacale. – **3.** *Segue:* l'ipotesi dei servizi pubblici essenziali. – **4.** La legittimazione dell'attenuazione del danno alla produzione attraverso scelte organizzative. – **5.** Diritti di informazione dei sindacati.

1. La sentenza del Tribunale di Milano del 9 marzo 2006 riveste un indubbio interesse perché permette di riflettere su tematiche che occupano una posizione centrale nell'ambito del diritto sindacale.

La problematica principale che viene in rilievo è quella relativa all'individuazione dei confini della condotta antisindacale nel contesto dell'esercizio del diritto di sciopero, attraverso l'analisi del rapporto fra il libero esercizio del diritto sancito dall'art. 40 Cost. ed i comportamenti che il datore può legittimamente adottare per reagire allo sciopero, onde limitarne gli effetti dannosi. La seconda problematica riguarda, invece, il rapporto tra condotta antisindacale e mancato rispetto dei diritti di informativa, nell'ambito della somministrazione di lavoro.

La vicenda processuale che si commenta si inserisce nell'ambito del procedimento speciale disciplinato dall'art. 28 Stat. lav., strumento creato dal legislatore del 1970 e posto nella disponibilità esclusiva dei sindacati (*rectius* degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali), al fine di garantire una più rapida ed efficace tutela giurisdizionale della libertà e attività sindacale e del diritto di sciopero, a fronte di comportamenti anche solo potenzialmente lesivi del datore di lavoro.

Nel caso di specie il sindacato ricorrente (la Filcams-Cgil), soccombente nella prima fase (sommatoria) del procedimento, si opponeva al decreto di rigetto del ricorso, *ex art.* 28 Stat. lav., lamentando, in primo luogo, che il datore di lavoro, in occasione di uno sciopero, aveva sostituito i lavoratori scioperanti facendo ricorso sia a personale somministrato sia a lavoratori addetti ad altre mansioni e con inquadramento "non idoneo"; in secondo luogo, che, a seguito dell'assunzione dei lavoratori somministrati, il datore non aveva mai comunicato alla Rsu gli elenchi nominativi e le qualifiche dei lavoratori, violando gli obblighi previsti dalla legge. La Filcams-Cgil chiedeva, quindi, oltre alla declaratoria di an-

tisindacalità delle condotte sopra descritte, anche la condanna del datore ad astenersi per il futuro dal fare ricorso ad altro personale in sostituzione di quello in sciopero, ad effettuare le comunicazioni previste dalla legge e dal contratto collettivo, a risarcire il danno (da determinarsi in via equitativa) cagionato dal comportamento antisindacale, ed a pubblicare il dispositivo della sentenza nella bacheca aziendale.

Le richieste di parte ricorrente vengono solo in parte accolte dal giudice, il quale si limita a dichiarare antisindacale la mancata comunicazione alla Rsu degli elenchi nominativi e delle qualifiche dei lavoratori somministrati.

2. La sentenza in commento si inserisce tra le fila di un dibattito, soprattutto giurisprudenziale, nato con l'intento di rintracciare i confini di legittimità della reazione datoriale diretta ad attenuare gli effetti dannosi dell'esercizio legittimo del diritto di sciopero e sviluppatosi nella ricerca del confine oltre il quale la reazione del datore si configura come antisindacale.

Al fine di comprendere al meglio la questione è utile ricordare, da un lato, come lo sciopero ed il suo esercizio siano rimasti, nonostante la previsione dell'art. 40 Cost., e ad eccezione di alcuni settori tra cui quello dei servizi pubblici essenziali (vedi *infra*), privi di una regolamentazione legislativa, nell'intento di garantire al meglio il principio di libertà sindacale sancito dall'art. 39 Cost.; dall'altro, come l'art. 28 Stat. lav. non individui le caratteristiche strutturali del comportamento antisindacale ma lo definisca solo in funzione della sua idoneità a ledere i beni protetti (libertà, attività sindacale e diritto di sciopero). In assenza di leggi regolatrici ed in presenza della formulazione ampia dell'art. 28 Stat. lav., è toccato agli interpreti il compito di indicare quando lo sciopero possa dirsi legittimo, quali possano essere i limiti ad esso apponibili e quali le condotte datoriali di reazione allo sciopero da ritenersi, a loro volta, legittime ai sensi dell'art. 28 Stat. lav.

Al termine di un lungo ed articolato percorso di elaborazione giurisprudenziale, si è giunti, da un lato, al pieno riconoscimento dello sciopero quale legittima prova di forza dei sindacati, mediante la quale infliggere al datore il maggior danno economico possibile, dall'altro, ad un parziale riconoscimento di un potere oppositivo del datore, al quale non può essere imposto di soggiacere completamente alle pressioni esercitate dagli scioperanti. Sullo sfondo, infatti, si pone l'esigenza di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con la tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti di cui il datore è titolare, dato che l'esercizio del diritto dell'art. 40 Cost. non può violare un diritto di pari grado previsto da una norma ugualmente di rango costituzionale. L'esigenza di contemperamento si fa più forte quando il valore che si contrappone al diritto di sciopero è la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), dal momento che dare prevalenza al primo significherebbe rendere possibile qualunque danno alla seconda e, viceversa, far prevalere la seconda renderebbe impossibile l'esercizio del primo. Viene in rilievo, in tal senso, il concetto di "danno alla produzione", causato dall'esercizio dello sciopero. Questa tipologia di danno, considerato legittimo dalla Cassazione a partire dalla storica sentenza 30 gennaio 1980 n. 711 (in *FI*, 1980, I, 25, con nota di P. GENOVIVA; vedi anche Cass. 26 giugno 1980 n. 4030, in *GC*, 1981, I, 2307), rappresenta l'elemento fondante del legittimo esercizio dello sciopero, da un lato, e lo spunto per l'identificazione dei confini della reazione del datore, dall'altro (vedi *infra*). La Corte del 1980, stabilendo che il diritto di sciopero va esercitato in modo da non "pregiudicare [...] irreparabilmente la produttività – o meglio – la capacità produttiva dell'azienda [...]", ha riconosciuto il diritto, dell'imprenditore-datore di lavoro, alla prosecuzione della propria attività d'impresa sulla base di quella "libertà di iniziativa economica privata" che consente allo stesso di attivarsi per evitare o, quantomeno, temperare gli effetti negativi dell'astensione sulla propria attività produttiva ed assicurare la realizzazione di quella funzione sociale che, attuandosi attraverso la produzione, giustifica la tutela costituzionale del diritto stesso (sul punto, M. MISCIONE, *La Cassazione e lo sciopero*, in *GI*, 1980, IV, 295 ss.; D. GAROFALO, *Legittimità*

delle forme anomale di sciopero, in D. GAROFALO, P. GENOVIVA, *Lo sciopero*, Utet, Torino, 1984, 160; M.G. GAROFALO, *Forme anomale di sciopero*, in *DDPCom*, 1991, 279 ss.; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2001, 237 ss.; M. MISCIONE, *Dialoghi di diritto del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2001, 83 ss.; F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro. Il diritto sindacale*, Utet, Torino, 2006, I, 250 ss.). La soggezione del datore di lavoro alla garanzia costituzionale del diritto di sciopero, quindi, non implica che allo stesso sia vietato porre in essere quelle misure che siano finalizzate ad attenuare i “fisiologici” effetti negativi sulla produzione che lo sciopero, se legittimamente esercitato, mira a produrre.

Per chiarire è opportuno distinguere due ipotesi di reazione datoriale. La prima, illegittima, in cui il datore, opponendosi al conflitto, reprime l’esercizio del diritto di sciopero, ostacolando la libertà di azione degli scioperanti e integrando la condotta vietata ex art. 28 Stat. lav. La seconda, legittima e conforme all’orientamento ora descritto, in cui il datore, senza ostacolare la libera estrinsecazione del diritto di sciopero, utilizza, nel conflitto, il potere organizzativo che gli è proprio per limitare gli effetti nocivi dello stesso (vedi Cass. 13 marzo 1986 n. 1701, in *GI*, 1987, I, n. 1, 929; Cass. 16 novembre 1987 n. 8401, in *RGL*, 1988, II, 55, con nota di U. NATOLI; Cass. 4 luglio 2002 n. 9709, in *DL*, 2002, 588, con nota di P. POZZAGLIA; F. BALESTRIERI, *Sostituzione dei lavoratori in sciopero e condotta antisindacale*, in *ADL*, 1997, n. 6, 150; per una rassegna, P. CAMPANELLA, *Gli effetti dello sciopero*, in C. ZOLI (a cura di), *Le Fonti. Il diritto sindacale*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, Utet, Torino, 1998, vol. I, 582; P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, vol. III, 183; G. GIUGNI, *op. cit.*, 116; F. DE FALCO, *Diritto di sciopero e interesse dell’impresa*, Jovene, Napoli, 2003, 99 ss.; A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro. Diritto sindacale*, Cedam, Padova, 2004, I, 281).

3. Le due questioni esposte, della possibilità di apporre limiti allo sciopero in funzione della tutela di altri interessi costituzionalmente tutelati e del riconoscimento al datore del potere di reagire allo sciopero, assumono profili di peculiarità se considerate nel contesto dei servizi pubblici essenziali. Con riferimento alla prima questione, lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, a differenza di quanto accade per lo sciopero esercitato al di fuori di questi, trova una disciplina organica nella l. n. 146/1990 (come modificata dalla l. n. 83/2000). La ratio dell’intervento legislativo è collegata alla natura dei servizi che, “volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà e alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all’assistenza e previdenza sociale, all’istruzione, alla libertà di comunicazione” (art. 1, comma 1, l. n. 146/1990), devono essere assicurati nel loro esercizio e nel loro contenuto essenziale al fine di soddisfare bisogni primari della collettività. Lo scopo, a detta dello stesso legislatore, è quello di “contemperare l’esercizio del diritto di sciopero con diritti della persona costituzionalmente tutelati” e di regolare l’esercizio del diritto di sciopero al fine di permetterne l’esercizio, ma con modalità che siano rispettose dei diritti degli utenti a veder erogate le prestazioni indispensabili per lo svolgimento dei servizi essenziali.

La seconda questione, del potere di reazione del datore allo sciopero, ha visto contrapporsi diversi orientamenti.

Da una parte, privilegiando l’interesse della collettività all’effettivo svolgimento del servizio, si è ritenuta ammissibile l’iniziativa del datore volta ad alleviare gli effetti dello sciopero mediante l’identificazione delle prestazioni indispensabili e la salvaguardia del loro svolgimento tramite comande o sostituzioni dei lavoratori scioperanti (cfr. C. Cost. 23 luglio 1980 n. 125, in *GC*, 1980, 1102; Cass. 29 novembre 1991 n. 12822, in *GC*, 1992, I, 2759, con nota di P. PASCUCI; sul punto, F. LUNARDON, *La condotta antisindacale*, in F. CARINCI (diretto da), *op. cit.*, 398). Dall’altra, sotto un profilo applicativo e sulla base del mero dato normativo – che individua quali unici strumenti di contempera-

mento degli interessi in gioco e di apposizione di limiti al diritto di sciopero la contrattazione collettiva (art. 2, comma 2, l. n. 146/1990) e la precettazione (art. 8, l. n. 146/1990) – vi è chi ha cercato di sancire l'illegittimità e la conseguente antisindacalità di una unilaterale determinazione del datore (in tal senso cfr. Cass. 22 giugno 1998 n. 6193, in *RIDL*, 1999, n. 2, 326, con nota di T. SANTULLI, e in *GI*, 1999, n. 5, 927, con nota di F. LUNARDON; A. VALLEBONA, *Accordo o precettazione: tertium non datur*, in AA.VV., *Conflitti sindacali e diritti dei cittadini: composizione degli interessi e regole giuridiche*, in *NGL*, 1994, suppl., 253). Infine, attraverso una opera di coordinamento delle due posizioni, è stato proposto il riconoscimento della legittimità di un intervento datoriale, ma solamente nei casi di “necessità e urgenza” in cui sia impossibile o inefficace ricorrere agli strumenti previsti dalla legge per garantire le prestazioni indispensabili (M. MISCIONE, *I divieti di contratto a termine*, in L. MENGHINI (a cura di), *La nuova disciplina del lavoro a termine*. D. Lgs. n. 368/2001, Ipsoa, Milano, 2002, 90).

4. Nella sentenza in commento il giudice di Milano dichiara apertamente di conformarsi a quella giurisprudenza (Cass. 13 marzo 1986 n. 1701, cit.; Cass. 16 novembre 1987 n. 8401, cit.; Cass. 4 luglio 2002 n. 9709, cit., e la più recente Cass. 9 maggio 2006 n. 10624, in *MGL*, 2006, n. 10, 728, con nota di R. DEL PUNTA, *Sciopero e reazioni del datore di lavoro*) che ritiene possibile, per il datore, “attenuare gli effetti dannosi dello sciopero” anche attraverso scelte di carattere organizzativo (nel caso di specie, la sostituzione dei lavoratori in sciopero e l'adibizione dei lavoratori non scioperanti a mansioni inferiori) purché, aggiunge, i mezzi utilizzati siano legittimi.

Al fine di identificare quali siano i “mezzi” che rendono legittima la reazione del datore in relazione al profilo della sostituzione dei lavoratori in sciopero, si possono prendere in esame sia le assunzioni a tempo determinato, sia l'utilizzazione di personale somministrato. In particolare gli artt. 3, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 368/2001, e 20, comma 5, d.lgs. n. 276/2003, vietano l'apposizione di un termine al contratto di lavoro subordinato e la stipulazione di contratti di somministrazione per la “sostituzione di lavoratori in sciopero” avvalorando l'interpretazione che li considera comportamenti integranti la condotta antisindacale ex art. 28 Stat. lav. (il c.d. crumiraggio esterno). In entrambi i casi, tuttavia, la legge deve essere ragionevolmente interpretata nel senso di vietare non la utilizzazione di lavoratori a termine o di lavoratori somministrati già presenti in azienda per sostituire gli scioperanti, bensì l'assunzione o la somministrazione che, avendo tale specifica finalità, siano oggettivamente idonee a limitare la libertà sindacale o ad ostacolare il diritto di sciopero (G. MAUTONE, *Art. 3. Divieti*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine. Commentario al D. Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Giuffrè, Milano, 2002, 123 ss.; V. SPEZIALE, *Il contratto commerciale di somministrazione di lavoro*, in *q. Rivista*, 2004, n. 2, 337 ss.).

Condivisibilmente, quindi, la sentenza esclude l'illegittimità della utilizzazione dei lavoratori somministrati a termine, non solo perché questi erano già presenti in azienda ma anche perché erano stati somministrati per un periodo di gran lunga superiore (quasi 2 mesi) a quello di durata dello sciopero. Quindi, l'iniziativa datoriale, tesa a sostituire i lavoratori in sciopero con personale somministrato ma già presente in azienda, non ponendosi in contrasto né con la volontà legislativa (che, come detto, vieta di assumere personale *ad hoc*, ma non di sostituire i lavoratori scioperanti con personale già presente), né con la libera estrinsecazione del diritto di sciopero, risulta pienamente ammissibile e sussumibile in quella fattispecie del c.d. crumiraggio indiretto interno, da sempre considerato pienamente legittimo da dottrina e giurisprudenza (M. MISCIONE, *op. cit.*, 87; P. CAMPANELLA, *op. cit.*, 582; V. SPEZIALE, *Somministrazione di lavoro. Art. 20. Condizioni di liceità*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Cedam, Padova, 2004, 328; *ex multis*, Cass. 13 marzo 1986 n. 1701, cit.; Cass. 16

novembre 1987 n. 8401, cit.; Cass. 29 novembre 1991 n. 12822, cit.; Cass. 4 luglio 2002 n. 9709, cit.; Trib. Milano 27 dicembre 2000, in *D&L*, 2001, 383; Trib. Venezia 7 luglio 2002, in *RIDL*, 2003, n. 2, 384, con nota di G. LEOTTA; Trib. Modena 22 aprile 2003, in *MGL*, 2003, n. 10, 721, con nota di A. MISCIONE; Trib. Bari 26 novembre 2003, in *LG*, 2004, n. 11, 1185).

Il giudice di Milano non approfondisce, invece, il profilo relativo alla utilizzazione di personale svolgente mansioni diverse e inferiori.

In ogni caso, anche per tale ipotesi ci si può porre il problema se l'esercizio dello *ius variandi in pejus*, in occasione di uno sciopero, rivesta gli estremi di una modificazione organizzativa idonea a vanificare gli effetti dell'astensione e, quindi, ad integrare la condotta prevista e sanzionata dall'art. 28 Stat. lav.

A tal fine può essere utilizzato il criterio (già utilizzato dal giudice in relazione alla sostituzione degli scioperanti) che lega la non antisindacalità della modifica organizzativa operata dal datore alla legittimità del mezzo utilizzato. Tuttavia, applicando questo criterio e sulla base del divieto di adibire il lavoratore a mansioni inferiori contenuto nell'art. 2103 c.c., si dovrebbe inevitabilmente qualificare come pienamente illegittima e, quindi, antisindacale, la condotta del datore.

A diverse e più meditate conclusioni si può giungere, però, tenendo conto degli orientamenti giurisprudenziali sul punto.

In primo luogo, non può essere ignorata quell'opzione interpretativa secondo la quale l'iniziativa datoriale di demansionamento, illegittima ex art. 2103 c.c. con riferimento al rapporto di lavoro, non necessariamente deve essere considerata tale se traslata sul piano dell'accertamento dell'antisindacalità del comportamento datoriale. Infatti essa, costituendo "esclusivamente una violazione di un diritto individuale del lavoratore" (quello al riconoscimento della propria professionalità), rileva solo nell'ambito dei rapporti tra il lavoratore ed il datore e per nulla ai fini dell'applicabilità dell'art. 28 Stat. lav. (Pret. Milano 15 gennaio 1992, in *RIDL*, 1993, II, 99, con nota di O. BONARDI; una conferma all'ininfluenza dell'illegittimità del comportamento datoriale ai fini dell'art. 28 Stat. lav., in C. Cost. 13 febbraio 1974 n. 28, in *RDL*, 1974, II, 54; in dottrina, G. PERA, *Il diritto di sciopero*, in *RIDL*, 1986, I, 475; F. LUNARDON, *La condotta antisindacale*, cit., 391 ss.).

La possibilità di sottrarre la condotta datoriale al vizio dell'illegittimità non sfuma neanche nel caso in cui si voglia ritenere il divieto contenuto nell'art. 2103 c.c. significativo anche sul piano collettivo. Infatti, secondo le più recenti tendenze della giurisprudenza, quella dell'art. 2103 c.c., è una previsione aperta alla possibilità che il prestatore di lavoro venga addeito a mansioni inferiori quando ciò avvenga "eccezionalmente e marginalmente, e per specifiche ed obiettive esigenze aziendali". Far rientrare lo sciopero fra le situazioni di emergenza atte a giustificare l'esercizio di uno *ius variandi in pejus* significa considerare legittimo il comportamento di un datore che, per limitare gli effetti pregiudizievoli sulla propria produzione, abbia provveduto (fra l'altro per un tempo limitato alla durata dell'astensione) ad adibire i lavoratori non aderenti allo sciopero a mansioni che non erano loro proprie (così, Cass. 25 febbraio 1998 n. 2045, in *MGC*, 1998, 427; Cass. 8 giugno 2001 n. 7821, in *NGL*, 2001, 595; Cass. 4 luglio 2002 n. 9709, cit.; Cass. 10 giugno 2004 n. 11045, in *MGL*, 2004, 720; *contra*, nel senso della non sufficienza dello sciopero per integrare le "esigenze straordinarie di emergenza", Trib. Venezia 7 luglio 2002, cit.; App. Venezia 30 marzo 2004, in *D&L*, 2004, n. 4, 85, con nota di F. PIRELLI). Il temporaneo demansionamento del lavoratore in occasione di uno sciopero è da considerarsi legittimo perché integra una condotta volta a mutare solo momentaneamente l'assetto aziendale allo scopo di smorzare gli effetti negativi dell'astensione collettiva sulla produzione e, proprio per questo, non premeditadamente tesa a "impedire o limitare" l'esercizio del diritto di sciopero in sé considerato.

L'occasione di chiudere il cerchio sulla questione arriva dalla sentenza *de qua* che ag-

giunge un criterio quantitativo utile per misurare la potenzialità offensiva della variazione organizzativa operata dal datore.

Secondo il giudice di Milano, infatti, l'adibizione a mansioni inferiori di solo tre lavoratori e per settori – come il servizio mensa – secondari rispetto all'attività principale dell'impresa non può essere valutata come una scelta organizzativa in grado di pregiudicare l'esercizio del diritto di sciopero. Non può essere tacciato di antisindacalità un comportamento meramente difensivo del datore teso a ridistribuire temporaneamente i fattori del processo produttivo per ridurre gli effetti nocivi dello sciopero sulla produzione, a maggior ragione laddove (come nel caso oggetto di giudizio) dal computo dei lavoratori emerge che solo poche unità sono state coinvolte nell'operazione datoriale.


5. Nella sentenza in esame viene in rilievo anche il tema del "diritto di informazione" nell'ambito dei rapporti di somministrazione, dal momento che si discute dell'omessa comunicazione preventiva e successiva, da parte del datore, in ordine a nominativi e qualifiche dei lavoratori somministrati. Tale obbligo di comunicazione, sosteneva il ricorrente, è previsto da tre norme: l'art. 7, comma 4, l. n. 196/1997; l'art. 24, d.lgs. n. 276/2003; l'art. 60 del Ccnl turismo/pubblici esercizi. Il giudice, però, non risultando provata l'applicabilità del Ccnl cennato, restringe la valutazione del comportamento datoriale con riferimento alle due norme legali che, con identica formulazione, prevedono che sull'utilizzatore gravino due tipologie di obblighi di informazione: una di tipo preventivo rispetto alla stipulazione del contratto (salvo la presenza di "ragioni di urgenza e necessità" che rendono possibile posticipare l'adempimento dell'obbligo fino a 5 giorni successivi) sul "numero e i motivi del ricorso alla somministrazione" e l'altra consistente in una comunicazione, da effettuarsi con cadenza annuale, circa il numero e i motivi dei contratti di somministrazione conclusi, la loro durata, il numero e la qualifica dei lavoratori interessati (sulla *ratio* della previsione, vedi M. TIRABOSCHI, *La legalizzazione del lavoro intermittente tramite "agenzia" nell'ordinamento giuridico italiano. Prime riflessioni sulla legge n. 196/1997*, in *q. Rivista*, 1997, n. 3, 69; V. LECCESE, *Diritti sindacali*, in F. LISO, U. CARABELLI (a cura di), *Il lavoro temporaneo – commento alla l. 197/97*, F. Angeli, Milano, 1999, 376).

La sentenza in commento affronta il problema del contenuto e delle modalità di adempimento dell'obbligo di comunicazione previsto dalle norme citate, materia trascurata dal legislatore e non sufficientemente disciplinata dalla contrattazione collettiva. Il giudice di Milano ha ritenuto di prendere a riferimento il dato normativo e qualificare come insufficiente ed incompleta un'informativa resa senza il rispetto delle scadenze previste dalla legge e priva della specificazione dei nomi dei lavoratori assunti in somministrazione e della durata del relativo contratto. Su tali premesse ed in conformità alla richiesta del sindacato ricorrente, la condotta inadempiente dell'utilizzatore viene qualificata come antisindacale e, di conseguenza, giustiziabile ex art. 28 Stat. lav. (V. LECCESE, *op. cit.*, 377; sull'applicabilità della procedura dell'art. 28 Stat. lav., vedi L. GUAGLIANONE, *I diritti sindacali*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il pacchetto Treu*, in *NLCC*, 1998, 1260 ss.; R. DEL PUNTA, *La fornitura di lavoro temporaneo nella L. n. 196 del 1997*, in *RIDL*, 1998, I, 222; P. LAMBERTUCCI, *Commento all'art. 7*, in A. GENTILI (a cura di), *Il lavoro temporaneo, commento agli artt. 1-11 della legge 24 giugno 1997, n. 196*, Cedam, Padova, 1999, 313; G. FONTANA, *Somministrazione di manodopera e diritti sindacali*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di G. Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, 751; vedi anche il decreto del Trib. Torino 28 giugno 2001, inedito per quanto consta).

Marta Vendramin

Dottoranda di ricerca – Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

2. Contrattazione collettiva

2.1. Cass. 4 novembre 2005 n. 21379 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 18).

Contrattazione collettiva - Concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello - Modificazione *in peius* - Liceità - Limiti - Accordo aziendale - Banca - Premio di rendimento.

Nei rapporti giuridici di durata, quale il rapporto di lavoro, non è interdetto al legislatore e alle parti stipulanti i contratti collettivi di modificare, in peius, la posizione di una delle parti, anche mediante la modifica di un sistema di calcolo della retribuzione o del trattamento di quiescenza, con riguardo ad un periodo già trascorso, salvo il limite della ragionevolezza ed escluso il diritto di ripetere somme già corrisposte; il limite all'autonomia delle parti contraenti nel dettare un nuovo regolamento dei rapporti in corso è ancor più tenue rispetto alla discrezionalità del legislatore civile, atteso che il contratto non dà luogo a comandi impartiti unilateralmente e imperativamente, ma costituisce, nel suo schema normale, il punto di incontro di contrapposte esigenze e valutazioni, rimesse alla libertà delle parti ed espresse nell'atto di autonomia, sicché l'intervento giudiziale, inteso ad alterare assetti economico-giuridici spesso raggiunti all'esito di difficili trattative, può essere più idoneo a compromettere che a salvaguardare i valori, di rilievo costituzionale, posti a fondamento dei c.d. diritti quesiti; ciò vale ancor più ove, come nella specie, si tratta di contrattazione collettiva sviluppatasi nella ampia cornice del protocollo di intesa tra Governo e sindacati del 23 luglio 1993, sulla politica dei redditi e dell'occupazione (nella specie, la Suprema Corte ha confermato la decisione di merito che aveva ritenuto, con riferimento all'art. 49 del Ccnl 19 dicembre 1994, che la attribuzione del premio di produttività non fosse correlata a meri risultati di bilancio, bensì al raggiungimento di risultati programmati, di produttività del lavoro, di qualità e di altri elementi di competitività di cui le imprese disponessero; per la Suprema Corte, la circostanza che le parti sociali avessero discusso fino a raggiungere l'accordo aziendale del 28 giugno 1997 con il quale decisero di escludere la corresponsione del premio aziendale per gli anni 1996, 1997 e 1998, non deponeva affatto, sul piano logico, per l'erroneità della interpretazione accolta dal giudice di merito, non risultando che le parti sociali si ponessero un problema interpretativo, o non, piuttosto, una questione di natura latu sensu economica concernente i risultati di gestione e di raggiungimento di dati obiettivi sottostanti alla erogazione del premio, in relazione alla decisione della non erogazione dello stesso per i tre anni indicati).

Contratto aziendale, premio di produzione e limiti alla disponibilità collettiva dei diritti individuali

Sommario: **1.** Il caso di specie. – **2.** Breve *excursus* degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità con riferimento al concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello. – **3.** L'assetto contrattuale nel Protocollo del 1993. – **4.** L'applicazione dei principi sopra ricostruiti al caso di specie. – **5.** Limiti alla disponibilità dei diritti del lavoratore da parte dell'autonomia collettiva. – **6.** La rilevanza della questione del consenso del lavoratore nel caso di specie. – **7.** L'efficacia del dissenso espresso in costanza di iscrizione al sindacato stipulante. – **8.** Riflessioni conclusive.

1. La decisione della Corte di cassazione interviene sul tema dei rapporti tra contratti collettivi di diverso livello nell'ambito dello schema di relazioni sindacali tracciato dal protocollo sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993.

Nel caso in esame il lavoratore – soccombente in entrambi i gradi del giudizio di merito –

rivendica il proprio diritto soggettivo alla erogazione del premio di produzione aziendale la cui disciplina, a seguito di un rinnovo contrattuale, era stata attribuita esclusivamente al contratto collettivo aziendale al quale era stato riconosciuto il potere di determinare sia l'*an* che il *quantum* dello stesso. La Corte di cassazione, nel confermare la sentenza impugnata, aderisce all'orientamento secondo il quale non è dato dissentire dal contratto collettivo aziendale se questo si inserisce correttamente nello schema di relazioni sindacali tracciato dal protocollo del luglio 1993, che ha come finalità anche quella di bilanciare svantaggi e vantaggi derivanti ai lavoratori dal conflitto collettivo.

2. Al riguardo, si può brevemente ricordare che la Corte di cassazione aveva ritenuto che il concorso-conflitto tra contratti collettivi di diverso livello potesse essere risolto sulla base del criterio cronologico, dando così prevalenza al contratto collettivo successivo, sul presupposto della pari dignità e funzione della fonte collettiva indipendentemente dal livello contrattuale e applicando al rapporto tra contratti collettivi di diverso livello il principio affermato tra contratti collettivi del medesimo livello. La giurisprudenza – sull'indiscutibile presupposto che il nostro ordinamento giuridico, secondo i principi desumibili dalla Costituzione (art. 39), dallo Statuto dei lavoratori e dalle norme sul processo del lavoro, riconosce alle organizzazioni sindacali, tra l'altro, la funzione di stipulare, appunto, contratti collettivi (Cass. 4 marzo 1998 n. 2363, in *LPO*, 1998, 2127) – era correntemente pervenuta alla conclusione che anche i contratti collettivi aziendali hanno natura ed efficacia di contratti collettivi e che ad essi non si applica la disciplina dell'art. 2077 c.c., che regola soltanto i rapporti tra contratto collettivo e contratto individuale, con la conseguenza che la nuova disciplina può modificare anche in senso peggiorativo quella precedente contenuta in un contratto nazionale (si vedano, fra le altre, Cass. 3 aprile 1996 n. 3092, in *NGL*, 1996, 496; Cass. 5 novembre 2003 n. 16635, in *OGI*, 2003, I, 777). Successivamente, la stessa Corte mostrò invece un certo favore per la tesi della prevalenza del contratto aziendale sulla base della applicazione del principio di specialità, salvo poi ricorrere al principio della competenza, in base al quale l'accordo aziendale *in peius* è legittimo se la deroga ha ad oggetto una materia sulla quale la contrattazione aziendale può essere ritenuta, interpretando la volontà delle parti collettive, competente a disporre. In tal caso si ammette che la nuova disciplina collettiva (sia essa nazionale o aziendale) possa modificare anche *in peius* la regolamentazione precedente con il solo limite del rispetto dell'esistenza di veri e propri diritti acquisiti (e non già di mere aspettative). Tale principio presuppone – secondo il prevalente orientamento di dottrina e giurisprudenza – la omogeneità degli agenti negoziali nell'ambito di un sistema coordinato del riparto delle competenze.

3. In questo ambito si colloca il Protocollo del luglio 1993, che ha dato un assetto complessivo e unitario al sistema contrattuale.

Il Protocollo ha tentato di prevenire i conflitti tra contratti collettivi di diverso livello attraverso la previsione di clausole di rinvio che ripartiscono le competenze tra il livello di contrattazione nazionale e quello aziendale. La soluzione proposta si sostanzia nella previsione di un assetto contrattuale disposto su due livelli, quello nazionale e quello aziendale o, alternativamente, territoriale, e del coordinamento gerarchico e funzionale dei due livelli di contrattazione (così G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2004, 162, il quale però precisa che il modello di struttura contrattuale solo in apparenza è fortemente centralizzato ma, in realtà, fonda un decentramento controllato e coordinato della contrattazione collettiva). La contrattazione aziendale riguarda infatti materie e istituti diversi e non ripetitivi rispetto a quelli retributivi del Ccnl. Inoltre è previsto che le erogazioni del livello di contrattazione aziendale siano strettamente correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità ed altri elementi di competitività di cui le imprese dispongono, compresi i margini di produttività eccedente quella eventualmente già utilizzata per rico-

noscere gli aumenti retributivi a livello di Ccnl.

È altresì previsto che la contrattazione aziendale o territoriale si espliciti in ambiti definiti dal contratto nazionale di categoria che ne stabilisce anche la tempistica, secondo il principio della autonomia dei cicli negoziali, le materie e le voci nelle quali essa si articola.

Tuttavia, come è stato osservato (F. LUNARDON, M. MAGNANI, P. TOSI, *Diritto del lavoro. Sindacati, contratto e conflitto collettivo. Casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2003, 212), la ripartizione delle materie e degli ambiti di competenza, sopra succintamente riferiti, ha scarsa tenuta sul piano giuridico perché l'eventuale contratto collettivo aziendale che travalicasse le competenze demandategli dal livello nazionale sarebbe perfettamente valido, essendo il Protocollo un atto di autonomia privata (in giurisprudenza, cfr. App. Milano 4 marzo 2004, in *RIDL*, 2003, II, 511, con nota di G. BOLEGO, e qui i riferimenti bibliografici). Nondimeno, vi è chi ritiene che dopo il Protocollo del luglio 1993 "un contratto aziendale che eccedesse l'ambito delle sue competenze o avesse contenuti peggiorativi rispetto ai livelli superiori, alla luce delle regole del sistema nel quale è inserito e dal quale trae legittimazione e riconoscimento, non potrebbe produrre i suoi effetti" (così G. GIUGNI, *op. cit.*, 173). Si sono poste perciò numerose problematiche, oltre che sul versante della efficacia della contrattazione aziendale, anche su quello della rappresentatività degli organi legittimati alla contrattazione (sul punto, si rinvia a *La struttura della contrattazione collettiva: quale riforma? Un dibattito tra giuslavoristi*, in *RIDL*, 2006, I, 259 ss., relativo al dibattito suscitato dal libro di P. ICHINO, *A che cosa serve il sindacato? Le follie di un sistema bloccato e la scommessa contro il declino*, Mondadori, Milano, 2005).

4. Tornando al caso che ci occupa, la sentenza impugnata appare corretta nella parte in cui iscrive la fattispecie del rapporto tra contratto nazionale di categoria e contratto aziendale nella dinamica salariale governata dal Protocollo del luglio 1993. Pertanto, se il contratto collettivo nazionale di categoria ha stabilito che la disciplina del premio di produzione dovesse rientrare nell'ambito di competenza del contratto collettivo aziendale, sia per quanto riguarda l'an che il quantum, del tutto legittimamente le parti sociali con l'accordo aziendale del 1997 hanno concordato di escludere la corresponsione del premio aziendale per il triennio 1996-1998, ancorando il premio a nuovi parametri. Correttamente, i giudici hanno escluso che l'accordo aziendale fosse derogatorio o peggiorativo rispetto alle previsioni del contratto collettivo nazionale, posto che quest'ultimo ha legittimamente conferito alla contrattazione aziendale ogni determinazione circa l'attribuzione del premio. Viene pertanto disattesa la prospettazione di parte ricorrente secondo la quale il premio avrebbe dovuto essere corrisposto in ragione dei meri risultati di bilancio, secondo il vecchio sistema introdotto dalla precedente contrattazione nazionale e non, piuttosto, in ragione dei risultati conseguiti nella realizzazione di programmi concordati tra le parti e aventi come obiettivo incrementi di produttività, di qualità e altri elementi di competitività.

Né ad avviso della Corte risultano pregiudicati asseriti diritti quesiti, posto che l'accordo aziendale è stato raggiunto nell'ambito della contrattazione collettiva sviluppatasi nella ampia cornice del Protocollo del 23 luglio 1993.

In ogni caso, possiamo aggiungere, la giurisprudenza appare consolidata nel ritenere che la deroga *in peius* ad opera del contratto aziendale deve ritenersi legittima con l'unico limite della intangibilità dei diritti definitivamente acquisiti dai lavoratori al proprio patrimonio, alla stregua della fonte collettiva poi superata da quella peggiorativa (e non di mere aspettative). Tali diritti, infatti, già acquisiti dal singolo lavoratore, non sono disponibili per il sindacato, in difetto di uno specifico mandato o di ratifica dell'interessato. Un utile criterio di distinzione, va trovato considerando le diversità tra la fattispecie di disposizione da parte della contrattazione collettiva di ciò che è acquisito definitivamente dal lavoratore e quella in cui il contratto collettivo venga invece ad incidere su posizioni non

assurte ancora alla dignità di diritto soggettivo e venga a regolare condizioni di acquisto di diritti futuri o in via di consolidamento (cfr., tra le altre, Cass. 16 marzo 1990 n. 2157, in *MGI*, 1990, cui *adde* più di recente Cass. 26 marzo 1998 n. 3218, in *RIDL*, 1998, II, 683 ss.; Cass. 6 ottobre 2000 n. 13300, in *NGL*, 2001, 144; Cass. 12 febbraio 2000 n. 1576, in *FI*, 200, I, 1539, con nota di P. BELLOCCHI; Cass. 2 aprile 2001 n. 4829, in *DL*, 2002, con nota di V. BOTTINO; Cass. 22 giugno 2004 n. 11634, in *NGL*, 2005, 15).

5. In tal modo la Corte di cassazione sembra aderire all'orientamento già espresso in dottrina (P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. I, 234 ss.) secondo il quale l'autonomia collettiva può disporre di tutti i diritti che al lavoratore derivino dalla disciplina collettiva del rapporto, anche quando la pattuizione sia dismissiva e sia stipulata a un livello inferiore rispetto a quello della pattuizione da cui il diritto dimesso trae origine. È ormai pacifico in dottrina e in giurisprudenza che l'efficacia diretta del contratto collettivo sul rapporto individuale non produce l'effetto di una incorporazione delle clausole del primo nel secondo, di modo che la disciplina collettiva può mutare nel tempo mutando di conseguenza il contenuto del rapporto tra datore e prestatore di lavoro (G. GIUGNI, *op. cit.*, 169; in giurisprudenza, da ultimo, Cass. 24 agosto 2004 n. 16691, in *RIDL*, 2005, II, 326, con nota di S. BELLUMAT).

6. Meno chiara tuttavia appare la decisione nella parte in cui la Corte di cassazione esamina le modalità di manifestazione del consenso del lavoratore alla strategia del sindacato stipulante e nella parte in cui affronta la questione del dissenso individuale anche in relazione alla qualifica soggettiva degli agenti negoziali. Tuttavia, si può rilevare come, nella specie, non sia stata posta la *quaestio voluntatis* se con il contratto collettivo le parti abbiano voluto o no derogare al precedente assetto contrattuale e, ancora, se tra i due livelli di contrattazione esistesse o no un rapporto di gerarchia (sul punto, si veda Cass. 17 novembre 2003 n. 17277, in *RIDL*, 2004, II, 489, con nota di R. RESTELLI; si veda, altresì, V. MAIO, *Concorso e conflitto di diritti che discendono da contratti collettivi incompatibili*, in *ADL*, 2004, 571). Più che di intendimento effettivo delle parti, infatti, la questione verte sulla interpretazione di una norma collettiva che avrebbe demandato alla contrattazione aziendale non solo il potere di definire i criteri per la determinazione del premio ma anche il potere di stabilire se procedere o no alla sua erogazione nel caso di mancata realizzazione degli obiettivi di produzione. Trattasi, dunque, di una questione squisitamente interpretativa risolta sul piano del prevalente criterio della interpretazione letterale (art. 1362 c.c.).

7. Tuttavia il lavoratore allega, da un lato, che il sindacato cui era iscritto non aveva inizialmente aderito all'accordo aziendale e, dall'altro, di avere adito l'autorità giudiziaria prima della adesione del sindacato al suddetto accordo, manifestando *factis* la sua volontà di voler revocare il mandato rappresentativo alla associazione di appartenenza. Ma anche su questo versante la domanda del lavoratore è disattesa. Si può dire al riguardo che il contratto dismissivo o limitativo di un diritto attribuito al lavoratore da un contratto collettivo precedente stipulato dalle stesse associazioni sindacali firmatarie del precedente può ritenersi applicabile alle stesse parti del rapporto anche dopo la modifica. Diversamente deve ritenersi che il contratto collettivo dismissivo stipulato da associazioni sindacali diverse rispetto a quelle che in precedenza hanno stipulato il contratto dal quale nasce il diritto sia efficace soltanto nei confronti di chi vi abbia prestato adesione tacita o esplicita (P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, cit.). Tale principio generale può dirsi applicabile a maggior ragione al caso in esame laddove è esclusa la natura ablativa o dismissiva del contratto aziendale. A ciò si può aggiungere che il richiamo al contratto collettivo del 1994, utilizzato dal ricorrente per fondare il suo diritto al premio di produttività per gli anni 1996 e 1997, finisce per dare ragione all'opinione della Corte d'Appello, poiché, chiedendo l'applicazione del Ccnl, il lavoratore ha esplicitamente ammesso di essere aderente ad una delle organizzazioni sindacali stipulanti o aderenti a detto contratto naziona-

le, ossia di quelle stesse organizzazioni che hanno aderito (successivamente) all'accordo integrativo del 1997, le quali avevano il potere di modificare *in peius* il precedente accordo nazionale.

Dunque l'accordo aziendale dismissivo o derogatorio è applicabile al lavoratore iscritto al sindacato che abbia anche in un momento successivo aderito allo stesso, a nulla rilevando il fatto che il lavoratore abbia agito in giudizio prima che il sindacato prestasse la sua adesione all'accordo contestato. Resta dunque confermato che il lavoratore iscritto al sindacato stipulante (o che aderisca successivamente a un accordo stipulato da altri) può sottrarsi a questo tipo di vincolo o evitando di associarsi sindacalmente, oppure recedendo dall'associazione prima della stipula del contratto sgradito, mentre a nulla vale il dissenso espresso in costanza di iscrizione (A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2005, I, 184 e qui il riferimento a Cass. 24 aprile 1993 n. 4802, in *FI*, 1993, I, 3288) considerato che il consenso del singolo lavoratore espresso con l'iscrizione riguarda tutti i contratti collettivi stipulati da tale sindacato e quindi anche quelli peggiorativi regolanti la distribuzione di sacrifici, certo non esclusi da clausole statutarie che affidano al sindacato la libera valutazione dell'interesse collettivo.

8. Ciò non significa affermare l'efficacia generale del contratto aziendale. Al contrario, vi è la consapevolezza – anche nella sentenza in esame – della inesistenza nell'ordinamento attuale di contratti collettivi aziendali con efficacia generale nei confronti dei lavoratori dissenzienti, tant'è che nel Protocollo del luglio del 1993 “le parti auspicano un intervento legislativo finalizzato, tra l'altro, a una generalizzazione dell'efficacia soggettiva dei contratti collettivi aziendali che siano espressione della maggioranza dei lavoratori”. Del resto il Protocollo del luglio 1993 non ha efficacia generale e le sue clausole sono definibili come clausole obbligatorie e non normative (M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2004, 252). Tant'è che si afferma espressamente che anche la riforma degli organi di rappresentanza aziendale, contenuta nell'accordo del 1993, se per un verso presenta l'indiscusso merito di segnare un primo passo verso “il passaggio da una rappresentatività presunta alla rappresentatività effettiva e misurata”, per un altro verso non risolve l'annosa questione dell'efficacia *erga omnes* del contratto collettivo, neanche aziendale, che resta, in assenza del previsto intervento legislativo, quella ordinaria di diritto comune (M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Giappichelli, Torino, 2003, 222, che richiama E. GHERA, *La riforma della rappresentanza sindacale nel protocollo di luglio e nell'accordo interconfederale del 20 dicembre 1993*, in E. GHERA, P. BOZZAO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro*, Sipi, Roma, 1994, 9).

Lucia Valente

Ricercatore di Diritto del lavoro – Università di Roma “La Sapienza”

2. Contrattazione collettiva (segue)

2.2. Trib. Roma 15 febbraio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 49).

Contrattazione collettiva - Passaggio da ente pubblico a società per azioni a partecipazione pubblica - Rappresentatività.

Con il trasferimento, in base all'art. 8, comma 11, d.l. n. 138/2002, del personale del Coni alle dipendenze di Coni Servizi Spa soggetto di natura formalmente privatistica, non sussiste per la società cessionaria l'applicabilità della disciplina contrattuale prevista dal d.lgs. n. 165/2001 e quindi l'obbligo di trattare con le organizzazioni sindacali che raggiungano i

prescritti dati di consistenza numerica. Non corre più pertanto l'obbligo di convocare alla trattativa un'organizzazione sindacale dotata dei requisiti di cui all'art. 43 del d.lgs. n. 165/2001. Non sussiste pertanto la condotta antisindacale di Coni Spa qualora non avvii trattative con il predetto sindacato.

Note in tema di rappresentatività e contrattazione negli enti pubblici privatizzati

Sommario: 1. Premessa. – 2. Disciplina delle privatizzazioni e rapporto di lavoro. – 3. La contrattazione collettiva nelle vicende traslative. – 4. Differenze ed affinità tra la contrattazione degli enti pubblici e quella delle imprese. – 5. Prospettive.

1. L'ordinanza esaminata tratta delle vicende della rappresentatività di una associazione sindacale nell'ambito del trasferimento del personale di un ente pubblico ad una società per azioni a partecipazione totalmente pubblica costituita ed operante in base all'art. 8, d.l. n. 138/2002.

Il Tribunale di Roma è stato chiamato ad esaminare la questione nell'ambito di un procedimento sommario.

In tale sede è trattata la condotta antisindacale della neo-costituita società che in sede di trattativa contrattuale non riconosce i criteri di legittimazione vigenti nel pubblico impiego.

La pronuncia, benché specificatamente relativa alla contestazione da parte delle OO.SS. circa l'antisindacalità della condotta datoriale, ritenuta insussistente dal Tribunale di Roma, si segnala, in particolare, per lo spunto offerto con riferimento ad argomenti di rilevante attualità ed interesse, quali la disciplina del rapporto di lavoro nell'ambito della privatizzazione degli enti pubblici e, ancor più specificatamente, la disciplina della rappresentatività e della contrattazione successivamente a tali trasformazioni.

Il tema appare di peculiare interesse, dal momento che presuppone un contatto e quindi un raffronto tra la contrattazione collettiva pubblica e quella del settore privato.

2. Il quadro normativo della vicenda è riconducibile al d.l. n. 138/2002 dove all'art. 8 è stabilito che il personale dell'ente pubblico Coni passa alle dipendenze di Coni Spa. Quest'ultima società succede al Coni nella totalità dei rapporti attivi e passivi.

L'operazione è inserita nel complesso fenomeno delle privatizzazioni volto ad attribuire agli enti pubblici una forma societaria che ne agevoli poi il passaggio ad una gestione di natura effettivamente privatistica.

È stato in proposito adottato il termine di "privatizzazione progressiva" (G. BOLEGO, "Privatizzazione" dei gestori di servizi pubblici ed effetti sul rapporto di lavoro, in *LPA*, 1999, n. 6, 1225 ss.).

È così individuata una progressione di modelli organizzativi che gradualmente si allontanano dalla struttura dell'ente pubblico con la costituzione di aziende autonome, enti pubblici economici e società per azioni in pubblico comando controllate dai pubblici poteri.

Sul piano del rapporto di lavoro, il semplice passaggio all'ente pubblico economico o alla società in mano pubblica, quale datore di lavoro, comporta l'integrale applicazione della disciplina del lavoro che concerne le imprese ed i privati datori.

Ne deriva che gli enti pubblici economici, e quindi a maggior ragione anche le società in mano pubblica, restano esclusi dall'ambito operativo delle disposizioni speciali per il pubblico impiego, anche sotto l'aspetto della contrattazione collettiva. Pertanto, nelle società anche in totale mano pubblica, a differenza di quanto accade per le aziende autonome dello Stato, la contrattazione collettiva è quella propria delle imprese private (S. PASQUA, *Dipendenti della Cassa Depositi e Prestiti Giurisdizione sulle controversie inerenti i rapporti di Lavoro* (commento a Cass., sez. un., 27 febbraio 1998 n. 1948), in *LPA*,

1998, 1383).

Diverse pronunce hanno affermato la totale estraneità di queste imprese ai comparti del pubblico impiego ed alle regole quivi vigenti.

La Corte dei Conti, con sentenza del 26 ottobre 2000, ebbe a ritenere di non essere tenuta alla certificazione del contratto collettivo dell'ente EUR, nel frattempo trasformatosi in Spa, ritenendo come quest'ultimo non rientrasse più nella normativa del lavoro degli enti pubblici. Nel caso dell'Ente Acquedotto Pugliese trasformatosi in Spa, la Funzione Pubblica (parere dell'11 aprile 2003 n. 178, in *www.funzionepubblica.it*) notava come l'ente così trasformato avesse perso i connotati che consentivano l'applicazione della normativa del pubblico impiego.

Particolari problematiche accompagnarono la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti avvenuta con il d.lgs. n. 284/1999. In quell'occasione il sindacato dei bancari FABI ebbe a contestare il permanere della Cassa nel Comparto delle Aziende Autonome, ottenendo ragione dalla Magistratura (Trib. Roma 16 giugno 2000). In quell'occasione era dichiarata la nullità del contratto nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione sottoscritto il 2 giugno 1998, nella parte in cui includeva la Cassa Depositi e Prestiti nel comparto delle Aziende Autonome. Anche la Suprema Corte (cfr. Cass., sez. un., 23 febbraio 1998 n. 1948), aveva ritenuto la natura integralmente privatistica del rapporto di lavoro della Cassa Depositi e Prestiti.

Generalmente le trasformazioni sono accompagnate da disposizioni di legge che disciplinano la fattispecie. Ciò è accaduto con il d.lgs. n. 116/1999 recante il riordino dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e la sua trasformazione in società per azioni.

Con la l. n. 59/1997 era disposta la trasformazione dell'EUR in EUR Spa e quindi la fuoriuscita del personale dall'area della contrattazione relativa alle pubbliche amministrazioni.

La contrattazione collettiva pubblica ebbe invece a disciplinare, in via transitoria, il passaggio alla società per azioni del personale della Cassa Depositi e Prestiti (Ccnl personale non dirigente, biennio 2002-2003).

L'art. 70 del d.lgs. n. 165/2001 include nell'applicazione della normativa concernente il lavoro pubblico solo alcune istituzioni qualificate come agenzie e che comunque non assumono ancora forma societaria (Agenzia Spaziale, Istituto Poligrafico Enac, ecc.).

La stessa normativa contempla l'ipotesi relativa al mutamento del datore di lavoro a seguito di vicende traslative. L'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 disciplina l'ipotesi del passaggio di dipendenti da una pubblica amministrazione ad altri soggetti, sia pubblici che privati. Si stabilisce così la generale e, peraltro, "residua" applicazione dell'art. 2112 c.c., in mancanza di specifiche disposizioni atte a disciplinare il passaggio. Sul piano delle relazioni sindacali, è fatta salva l'obbligatorietà delle procedure di informazione e consultazione di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, della l. n. 428/1990.

Anche se, come già sottolineato, la gran parte delle privatizzazioni sono state accompagnate da specifiche disposizioni di legge, si ritiene (T. TREU, *Gli effetti delle trasformazioni sui rapporti di lavoro, in problemi giuridici delle privatizzazioni*, Atti del convegno *Problemi attuali di diritto e procedura civile*, Giuffrè, Milano, 1994, 43) che, in ogni caso, la disciplina del trasferimento d'azienda, e quindi l'art. 2112 c.c., rappresenti la regola generale.

3. La sorte della contrattazione collettiva nell'ambito della successione di enti è alla fine il tema ispirato dalla sentenza in esame.

Per quanto riguarda la posizione dei dipendenti e quindi la cosiddetta parte normativa del contratto, la giurisprudenza prevalente (cfr. Cass. 8 settembre 1999 n. 9545) ritiene che la contrattazione collettiva che regolava il rapporto di lavoro presso l'azienda ceduta, sia applicata nel solo caso in cui l'impresa acquirente non applichi alcun contratto collettivo, mentre, in caso contrario, la contrattazione collettiva dell'impresa alienante è sostituita

immediatamente ed in tutto da quella applicata all'impresa acquirente.

Meno trattata è la questione concernente la sorte, nel trasferimento, d'azienda delle clausole contrattuali aventi natura esclusivamente obbligatoria ed in particolare della normativa che legittima le parti contrattuali.

In linea di massima, non si ritiene che la parte obbligatoria del contratto collettivo sia dotata di alcuna forza espansiva tale da renderla applicabile ad associazioni sindacali diverse da quelle contraenti (cfr. Cass. 13 marzo 1986 n. 1700).

Normalmente poi, l'espletamento delle procedure di informazione e di consultazione di cui all'art. 47 della l. n. 428/1990, finisce con l'assorbire queste problematiche.

In ogni caso, il trasferimento d'azienda in un ambito di contrattazione con regole uniformi di contrattazione e rappresentatività finisce con il rendere il problema inconsistente.

4. Diversa appare la questione nel caso di specie. Si tratta infatti di verificare, nel mutamento del datore di lavoro da pubblico ad impresa a partecipazione pubblica, la compatibilità tra le regole della contrattazione collettiva in ambito privatistico ed il sistema di contrattazione e di rappresentatività del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, disciplinato, invece, da una "organica legge sindacale" (P. CAMPANELLA, *Rappresentanza e rappresentatività sindacale nel lavoro pubblico: primi interrogativi sulla costituzionalità delle nuove regole*, in *LPA*, 2000, n. 2, 325).

L'occasione ci consente ancora una volta, di individuare le differenze tra i due sistemi.

Il punto nodale è dato dalla contrattazione ed in particolare dalla legittimazione dei soggetti contrattuali.

Il procedimento contrattuale nel pubblico impiego è scandito da una precisa disciplina legislativa. Questa griglia normativa e la presenza di norme che sembrano introdurre un vincolo di scopo nella contrattazione non sono ravvisabili nell'autonomia negoziale del privato datore di lavoro (C. DE MARCHIS, *La contrattazione nel lavoro pubblico: la travagliata metamorfosi da procedimento amministrativo a procedimento negoziale*, in *LPA*, 1998, n. 5, 1134).

Le regole della contrattazione pubblica legittimano alla trattativa le associazioni sindacali che rispondono a criteri numerici identificati dalla legge.

Diversamente, nell'ambito della contrattazione privata, la sequela è rovesciata, in quanto è proprio la stipula del contratto che attribuisce la rappresentatività ai soggetti.

Di conseguenza sussiste, nell'ambito della contrattazione collettiva dei comparti pubblici, un diritto per l'organizzazione sindacale in possesso dei requisiti legali ad essere ammessa alla trattativa. Un obbligo a negoziare normalmente non esiste, invece, nel settore privato. Il datore di lavoro privato è libero nella selezione dell'interlocutore. Si tratta quindi di un sistema di contrattazione privo di norme procedurali di natura legale e regolato invece da una dinamica negoziale fondata sulla capacità dei soggetti di imporsi come effettivi interlocutori (C. DE MARCHIS, *op. cit.*, 1134).

Su tale base, autorevole giurisprudenza (Cass., sez. un., 22 luglio 1998 n. 7179) ha ritenuto che per l'ammissione alle trattative nell'ambito del pubblico impiego, le organizzazioni sindacali siano titolari di veri e propri diritti di libertà e di attività non degradabili ad interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali riservate alla pubblica amministrazione.

Ci si è pure chiesti, rispondendo poi affermativamente (P. CAMPANELLA, *op. cit.*, 325), se soddisfatti i canoni di costituzionalità una legge orientata alla attribuzione di prerogative sindacali sulla scorta di peculiari indici selettivi. La risposta affermativa risiede nel fatto che il giudice delle leggi (C. Cost. 6 marzo 1974 n. 54) ha escluso l'incostituzionalità dell'art. 19 Stat. lav., proprio sostenendo la legittimità costituzionale di qualunque criterio selettivo della rappresentatività che rispetti canoni di razionalità.

5. Non può per questo ritenersi che i due sistemi siano del tutto incompatibili per dar vita in futuro, con gli opportuni adattamenti, ad un unico ed organico sistema di rappresenta-

tività e contrattazione.

La dottrina più attenta (M.G. GAROFALO, M. BARBIERI, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: un modello per tutti?*, in *LPA*, 1998, n. 5) nota come la barriera numerica per l'ammissione alla contrattazione sia del tutto inutile, dal momento che alla stipula del contratto è comunque richiesta la sottoscrizione da parte delle organizzazioni che raggiungano un quoziente del 51% come media tra dato associativo ed elettorale nel comparto o il quoziente del 60% del dato elettorale.

Cadrebbe così ogni requisito legale per l'ammissione alle trattative ed il negoziato sarebbe avviato, come accade nel settore privato, sulla base del reciproco riconoscimento. Di conseguenza, alla pubblica amministrazione sarebbe riconosciuta la piena libertà di trattare.

Elementi di sovranità dell'autonomia collettiva sono presenti anche nella contrattazione collettiva degli enti pubblici. Essi sono stati individuati nel momento cruciale costituito dalla individuazione dei comparti intesi come unità contrattuali (M.G. GAROFALO, M. BARBIERI, *op. cit.*). È infatti previsto che i comparti della contrattazione collettiva siano stabiliti e modificati mediante appositi accordi tra l'Aran e le confederazioni rappresentative, con il vincolo legale, peraltro debole, che essi riguardino soggetti omogenei e affini. Nell'ambito delle riforme che si sono succedute nel corso degli anni Novanta, è stata pure eliminata l'autorizzazione preventiva alla contrattazione.

Viene a questo punto da chiedersi se i due sistemi di contrattazione (pubblico e privato) possano in qualche modo comunicare tra loro, sovrapporsi o integrarsi.

La persistente differenza è data dal fatto che la contrattazione collettiva nel settore delle imprese ben potrebbe darsi, con il consenso delle parti, le regole di quella del pubblico impiego, mentre sembrerebbe inibito alle parti contrattuali nell'ambito degli enti pubblici scegliersi liberamente i contraenti con cui trattare.

È stata pure ipotizzata una prospettiva che vedrebbe la contrattazione pubblica porsi come battistrada di una riforma dell'intero diritto sindacale (M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nella legge Bassanini*, in *LPA*, 1998, I, 49).

Del resto, la stessa normativa vigente, in qualche modo, lascia la strada aperta ad una simile ipotesi, laddove all'art. 42 del d.lgs. n. 165/2001 si legge, al comma 2, che la normativa sulla rappresentatività sindacale nei luoghi di lavoro dettata per il lavoro pubblico è destinata a rimanere in vigore sino a quando la materia non sarà disciplinata da norme di carattere generale.

Fabio Petracci
Avvocato del Foro di Trieste
Studio Legale Petracci-Marin

3. Licenziamento

3.1. Cass., sez. un. civ., 10 gennaio 2006 n. 141 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 3).

Licenziamento - Tutela reale o obbligatoria - Presupposti - Onere della prova.

In tema di licenziamenti individuali illegittimi, i fatti costitutivi del diritto soggettivo del lavoratore a riprendere l'attività e, sul piano processuale, dell'azione di impugnazione del licenziamento sono esclusivamente l'esistenza del rapporto di lavoro subordinato e l'illegittimità dell'atto espulsivo, mentre le dimensioni dell'impresa inferiori ai limiti dell'art. 18 Stat. lav.

costituiscono fatti impeditivi del diritto soggettivo dedotto in giudizio e devono essere, perciò, provati dal datore di lavoro.

Tutela reale e onere della prova del requisito dimensionale

Sommario: **1.** La questione al vaglio delle Sezioni Unite. – **2.** Il fulcro della decisione: la ricostruzione del requisito dimensionale come fatto “impeditivo” il diritto alla reintegrazione. – **3.** L’onere della prova del requisito dimensionale secondo l’orientamento maggioritario. – **4.** Analisi critica della pronuncia in commento. – **4.1.** Irrilevanza nella soluzione della questione della regola della “vicinanza del mezzo”.

1. Le Sezioni Unite della Cassazione, con la sentenza in epigrafe, intervengono per comporre il conflitto interpretativo sorto in merito alla ripartizione dell’onere della prova del requisito dimensionale richiesto dall’art. 18 Stat. lav. per l’applicazione della tutela reale contro i licenziamenti illegittimi (la sentenza è pubblicata anche in *FI*, 2006, I, 704, con nota di A. PROTO PISANI, D. DALFINO; in *MGL*, 2006, n. 6, 494, con nota di E. BOGHETICH; in *ADL*, 2006, 594, con nota di E. MENEGATTI).

Esaminando dal punto di vista della distribuzione degli oneri probatori i due tipi di tutela, c.d. obbligatoria e c.d. reale, predisposti dall’ordinamento per il caso in cui il lavoratore abbia subito un licenziamento illegittimo, si nota che il legislatore si è espressamente pronunciato, con l’art. 5, l. n. 604/1966, solo per quanto concerne la prova della sussistenza del motivo giustificante il licenziamento (l’art. 5, il cui testo non è mai stato modificato, afferma che “l’onere della prova della sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo di licenziamento spetta al datore di lavoro”), nulla disponendo, invece, né nella legge medesima, né nello Statuto dei lavoratori, né tanto più nella l. n. 108/1990, sull’onere della prova degli ulteriori fatti – appartenenza o meno del datore ad una delle categorie eccezionalmente “immuni” all’art. 18 e requisito dimensionale dell’azienda – rilevanti ai fini della sussistenza del diritto alla tutela reale.

L’assenza di una previsione espressa circa l’incombenza della prova del c.d. requisito dimensionale ha generato la tendenza dei giudici a sancire l’esistenza dell’onere probatorio ora in capo al datore di lavoro, in virtù di supposte “esigenze di giustizia”, ora, e più spesso, in capo al lavoratore, in ossequio ai principi di diritto comune che governano il regime delle prove.

L’intervento della Consulta suggella, con una motivazione non del tutto persuasiva, seppure ricca ed articolata, l’orientamento minoritario, quello che ritiene gravare sul datore di lavoro l’onere probatorio. E a nulla vale confidare in future inversioni di rotta da parte dei giudici di legittimità, che sconfessino la validità di tale presa di posizione. Ai sensi dell’art. 374, comma 3, c.p.c. novellato “se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso”; con il che evidentemente è esclusa la possibilità che le sezioni semplici effettuino qualsivoglia deviazione dal principio ora affermato dalle Sezioni Unite (E. SILVESTRI, *Sub art. 374 c.p.c.*, in F. CARPI, M. TARUFFO (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura civile*, Cedam, Padova, 2006, 1052).

2. La decisione in commento, ideale sviluppo di uno sparuto gruppo di pronunce (cfr. Cass. 17 maggio 2002 n. 7227, in *FI*, 2002, I, 2345; Cass. 22 gennaio 1999 n. 613, in *MGL*, 1999, 323, con nota di E. BOGHETICH; Cass. 14 gennaio 1983 n. 298, in *RFI*, 1983, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 2139; Cass. 7 aprile 1981 n. 1957, in *RFI*, 1981, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1869), arriva da ultima ad affermare che deve essere il datore di lavoro a provare di avere un numero di dipendenti inferiore a quello oltre il quale il lavoratore ingiustamente licenziato può pretendere la reintegrazione.

Il percorso logico-argomentativo seguito dalle Sezioni Unite, per quanto criticabile nel

suo epilogo, prende condivisibilmente le mosse dall'art. 2697 c.c. A fronte del silenzio normativo circa la ripartizione degli oneri probatori, la questione, infatti, non può che essere affrontata tenendo conto dei principi generali elaborati da dottrina e giurisprudenza in materia di prova.

In virtù della disposizione codicistica, la parte in giudizio ha il compito di provare i fatti a sé favorevoli: l'attore, quelli che costituiscono il fondamento del diritto che vuole far valere in giudizio (fatti costitutivi); il convenuto, i fatti a fondamento dell'eccezione sollevata (fatti impeditivi).

A rigore dunque, se la fattispecie fosse interamente disciplinata dall'art. 2697, sul lavoratore che agisce per ottenere la c.d. tutela obbligatoria graverebbe sia l'onere di allegare, sia l'onere di provare i tre fatti costitutivi della sua pretesa: la sussistenza di un rapporto di lavoro, l'avvenuto licenziamento e la mancanza della giusta causa, anch'essa qualificata come il fatto che costituisce il fondamento del diritto. Per effetto dell'art. 5 ("l'onere della prova della sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo di licenziamento spetta al datore di lavoro"), però, spetta al datore di lavoro, se vuole vedere respinta nel merito l'impugnativa del licenziamento, provare la sussistenza della giusta causa o del giustificato motivo.

Anche per quanto concerne la tutela reale, che consente al lavoratore che abbia prestato la propria opera nel contesto aziendale dimensionale indicato dallo stesso art. 18 di chiedere la reintegrazione, spetterebbe all'attore-lavoratore allegare gli specifici fatti costitutivi la propria pretesa ed, infine, in caso di contestazione da parte del datore di lavoro, darne prova. In assenza di predeterminazione espressa da parte del legislatore è tuttavia discusso se il requisito dimensionale debba essere fatto rientrare tra i fatti costitutivi o piuttosto tra i fatti impeditivi il diritto alla reintegrazione, con la conseguenza di impegnare nella prova non il lavoratore bensì il datore di lavoro.

Secondo la sentenza in epigrafe, in ossequio al principio di unità e coerenza dell'ordinamento, il sistema dei rimedi ai licenziamenti illegittimi deve essere ricondotto al modello codicistico di diritto comune, bipartito in risarcimento in forma specifica o per equivalente. In base alla configurazione, nel contesto del diritto privato, del rapporto tra reintegrazione in forma specifica e risarcimento per equivalente – tanto nell'ambito dell'illecito aquiliano, quanto in quello dell'illecito contrattuale, la prima rappresenta la regola, mentre il secondo l'eccezione, subordinata all'inattuabilità della prima – la tutela reale, sussunta per identità nell'ambito della tutela in forma specifica, rappresenterebbe il regime "normale"; mentre la tutela obbligatoria identificabile con la tutela per equivalente, costituirebbe il regime "speciale".

Sostenendo che il regime "normale" di tutela in caso di licenziamento ingiustificato è quello dell'art. 18 Stat. lav., la tutela reale, le Sezioni Unite concludono per la qualificazione del requisito dimensionale come fatto impeditivo il diritto alla reintegrazione.

In altre parole, il lavoratore dovrebbe provare solo il fatto costitutivo dell'illegittimità del licenziamento per vedersi garantita la tutela reale, onerando il datore che intende invocare l'applicazione della meno gravosa tutela obbligatoria della prova della presenza del fatto "impeditivo" costituito dall'insussistenza del requisito dimensionale.

3. La conclusione cui giungono le Sezioni Unite è in aperta contraddizione con l'orientamento maggioritario cui le medesime hanno dato avvio con la (riconosciuta fondamentale) sentenza del 1988 (Cass., sez. un., 4 marzo 1988 n. 2249, in *FI*, 1989, I, 840 ss., con nota di G. MASSETANI), in virtù della quale grava sul lavoratore che invochi la applicazione della tutela "reale" l'onere di provare la sussistenza dei requisiti dimensionali.

La pronuncia da ultimo menzionata distingue a seconda che sia controversa la legittimità di un recesso *ad nutum* del datore di lavoro oppure la pretesa del dipendente di essere reintegrato nel posto di lavoro. Nel primo caso, l'onere di provare "che la consistenza numerica del personale dipendente è inferiore ai limiti di cui all'art. 11 della legge del

1966 e all'art. 35 della legge del 1970 ricade sul recedente anche quando – come generalmente accade [...] egli stia in causa nella posizione di convenuto”; nel secondo caso, la consistenza numerica “indicata dall'art. 35 dello Statuto viene per contro in rilievo come elemento integrativo della fattispecie costitutiva del diritto che si vuole far valere, il riconoscimento del quale richiede [...] una specifica domanda”, con la conseguenza che spetta al lavoratore provare la consistenza numerica del personale dell'unità produttiva di appartenenza.

È pur vero che tale decisione è anteriore alla riforma operata dalla l. n. 108/1990, tuttavia, la forza persuasiva delle argomentazioni ad essa sottese è stata tale da conformare, con le poche eccezioni di cui si discute, la giurisprudenza fino ad oggi (nel senso che l'onere della prova circa il c.d. requisito dimensionale spetta al lavoratore, cfr., prima della l. n. 108/1990, Cass. 1° giugno 1987 n. 4824, in *RFI*, 1987, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 2246; Cass. 27 novembre 1986 n. 7019, in *RFI*, 1986, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 2054; Cass. 14 ottobre 1986, n. 6015, ivi, n. 2055; Cass. 28 maggio 1986 n. 3618, ivi, n. 2368; Cass., sez. un., 15 ottobre 1985 n. 5051, in *RFI*, 1985, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1952; Cass. 9 aprile 1984 n. 2290, in *RFI*, 1984, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 2234; Cass. 5 marzo 1983 n. 1659, in *FI*, 1983, I, 892, con nota di A. PROTO PISANI; Pret. Roma 11 gennaio 1982, in *Temì Romana*, 1982, 326; ma anche dopo la l. n. 108/1990, Cass. 11 luglio 2005 n. 14496, in *MFI*, 2005, 1004; Cass. 11 gennaio 2005 n. 881, e Cass. 19 gennaio 2005 n. 996, entrambe? in *MFI*, 2005, 66 e 72; Cass. 1° settembre 2003 n. 12747, in *RFI*, 2004, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1604; Cass. 27 agosto 2003 n. 12579, in *RFI*, 2003, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1538; Cass. 7 dicembre 1998 n. 12375, in *RFI*, 1998, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1507; Cass. 16 maggio 1998, n. 4948, ivi, n. 1735; Cass. 18 marzo 1996 n. 2268, in *RFI*, 1996, voce *Lavoro (rapporto di)*, I, 2435, e in *MGL*, con nota di E. BOGHETTICH; Cass. 29 luglio 1998 n. 7468, in *MGC*, 1998, 1620; Cass. 18 aprile 1995 n. 4337, in *LG*, 1995, 911, con nota di M. ROTONDI; Cass. 13 febbraio 1993 n. 1815, in *MGL*, 1993, 228; Cass. 3 luglio 1991 n. 7286, in *IPrev*, 1991, 1332), con successiva estensione alle ipotesi in cui la controversia ha ad oggetto il pagamento di elementi della retribuzione e si discute in ordine alla decorrenza o meno della prescrizione.

Anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 108/1990, ha continuato a trovare applicazione quest'ultimo indirizzo giurisprudenziale, in quanto “nulla è cambiato” rispetto a prima, salvo il fatto che la tutela di cui alla l. n. 604/1966 è stata estesa a quasi tutti i lavoratori. Ed anzi, la ripartizione dell'onere probatorio sarebbe stata ulteriormente rafforzata “dalla chiara formulazione in senso positivo ‘si applicano’ contenuta nell'art. 18, comma 1, novellato, che impone di considerare quali fatti costitutivi del diritto alla reintegra i requisiti numerici ivi indicati, con secca esclusione di qualsiasi acrobazia ermeneutica diretta invece a configurare quale fatto impeditivo il loro rovescio” (A. VALLEBONA, *L'onere della prova del numero dei dipendenti per l'applicazione della tutela reale contro il licenziamento*, in *DL*, 1994, I, 49; M. TATARELLI, *Il licenziamento individuale e collettivo*, Cedam, Padova, 2000, II ed., 24).

Anche la giurisprudenza converge sul fatto che la consistenza numerica del datore di lavoro rappresenta in realtà un fatto “costitutivo” del diritto alla reintegrazione (cfr., in particolare, Cass. 29 luglio 1998 n. 7468, in *MGC*, 1998, 1620; Cass. 18 marzo 1996 n. 2268, cit.; nonché, fra le prime, Cass. 18 aprile 1995 n. 4337, in *MGL*, 1995, 398, secondo cui “deve continuare a trovare applicazione l'indirizzo giurisprudenziale che si è venuto a consolidare [...] poiché la consistenza numerica del datore di lavoro configura un elemento costitutivo del diritto a quella reintegrazione”), interpretazione cui necessariamente consegue che se il lavoratore aspira alla condanna del datore di lavoro alla reintegrazione, deve formulare la domanda nonché, ovviamente, allegarne gli specifici fatti costitutivi.

4. Le argomentazioni addotte dalla Corte, nella sentenza in commento, per confutare

l'orientamento maggioritario appena descritto non convincono. I giudici, da un lato, giungono a negare il carattere di specialità rivestito dalla disciplina dei licenziamenti, che viene ricondotta entro gli schemi del diritto comune; dall'altro, fondano la soluzione della questione sulla supposta esistenza di un rapporto "regola/eccezione" di impronta civilistica tra tutela reale e tutela obbligatoria.

Per quanto concerne il primo punto – il carattere di autonomia rivestito dalla disciplina dei licenziamenti – la configurazione e struttura del regime di tutela delineato dall'art. 18 Stat. lav., pare quasi superfluo ribadirlo, presenta tali peculiarità e divergenze rispetto ai rimedi di diritto comune da non potersi ad esso negare il carattere di specialità. Specialità riconosciuta dalla stessa giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. 18 aprile 1995 n. 4337, *MGL*, 1995, 398, con nota di L. BATTISTA) e che induce la dottrina ad escludere che possano valere in materia le regole del diritto comune (cfr., in tema, M. D'ANTONA, *Legge 11 maggio 1990, n. 108, art. 1*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. D'ANTONA (a cura di), *Disciplina dei licenziamenti individuali*, in *NLCC*, 1991, 166).

Ma la Corte sostiene anche che non ricondurre il sistema lavoristico dei rimedi ai licenziamenti illegittimi al modello codicistico finisce per determinare la violazione dell'art. 3 Cost. sull'uguaglianza sostanziale.

Gli argomenti addotti sono invero condivisibili nella misura in cui richiamano la necessità di tenere in dovuta considerazione la posizione di debolezza socio-economica del lavoratore e, in particolare, la situazione agevolata nella quale si trova il datore di lavoro nel fornire la prova della consistenza della sua stessa impresa. Stupisce però che la Corte ometta di considerare che la disciplina lavoristica, con deroghe del tutto giustificate alla disciplina del recesso da contratti di durata privi di termine finale, si è sviluppata proprio nella direzione e con l'intento di approntare una tutela rafforzata della parte debole del contratto, e quindi con l'obiettivo di garantire l'uguaglianza sostanziale delle parti contraenti.

Esclusa dunque la necessità (nonché l'opportunità) di ricondurre i regimi di tutela disciplinati dalle norme lavoristiche ai principi civilistici, è giocoforza giungere a negare l'esistenza del supposto rapporto regola/eccezione tra tutela reale e tutela obbligatoria, cui verrebbe ricondotta dalle Sezioni Unite la soluzione della questione dell'onere probatorio dei limiti dimensionali.

Solo prima dell'entrata in vigore della l. n. 108/1990 dal combinato disposto del testo originale della l. n. 604/1966 e degli artt. 18 e 35 Stat. lav., poteva apparire ragionevole far discendere una regola e due eccezioni: la prima costituita dal fatto che un lavoratore poteva essere licenziato solo per giusta causa o giustificato motivo; le seconde costituite, da un lato, dalla possibilità per il datore di lavoro di licenziare *ad nutum* e, dall'altro, dalla possibilità per il lavoratore di ottenere la tutela c.d. obbligatoria e la tutela c.d. reale.

Oggi, tenendo conto del dato letterale delle norme e della consolidata interpretazione giurisprudenziale delle medesime, si può concludere più correttamente nel senso che entrambi i regimi di tutela sono delimitati in positivo dall'art. 2, comma 1, l. n. 108/1990, e dall'art. 1, l. n. 108/1990, rappresentando, nei rispettivi campi di applicazione, la regola.

Con una diversità di trattamento giustificata dalla diversità delle situazioni tutelate, ai sensi dell'art. 3 Cost., il legislatore, effettuando un bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti, ritiene che, al di sotto di un determinato limite dimensionale, sia corretto e quindi "normale" che non vi sia spazio per la tutela reale, mentre al di sopra di tale limite, è altrettanto "normale" che questa tutela venga riconosciuta (in tal senso, cfr. anche M. DE LUCA, *Campo di applicazione delle tutele e giustificazione dei licenziamenti*, in *FI*, 1990, V, 346).

Si ritiene dunque che vadano rifiutate anche quelle interpretazioni che, per affermare l'esistenza di un rapporto di genere a specie tra le due tutele, attribuiscono valore probante a dati statistici – quali il rilevante numero di datori sottoposti alla tutela obbligatoria –

per assegnare a questa ultima il valore di “regola” (così G. PERA, *Le novità nella disciplina dei licenziamenti*, Cedam, Padova, 1993, 24); od ancora a dati sistematici – quali l’ampliamento della sfera di applicabilità dell’art. 18 a tutti i datori di lavoro che occupano più di sessanta dipendenti – per fare invece della tutela reale la vera “regola”.

Al di là delle considerazioni già svolte, un giudizio negativo circa il criterio della regola/eccezione è determinato anche dalla considerazione che, di fatto, risolvere il problema dell’incombenza dell’onere probatorio ricorrendo alla summenzionata impostazione significa giungere alla surreale conclusione che tutti i datori di lavoro, contro i quali venga proposta una domanda di reintegrazione hanno, fino a prova contraria, più di quindici dipendenti (così G. GUARNIERI, *Impugnazione del licenziamento e onere della prova del requisito dimensionale*, in *LG*, 2006, 237) e che il requisito dimensionale costituisce un elemento assolutamente normale, e quindi presunto, in qualsiasi licenziamento, essendo pertanto il datore di lavoro convenuto a dovere sopportare ed affrontare se lo ritiene, ai sensi del comma 2 dell’art. 2697 c.c., l’onere di allegare e provare il contrario.

Se, come si è sostenuto, si tratta di valutare regimi che costituiscono la “regola” nei rispettivi campi di applicazione, la conseguenza è che il limite dimensionale rappresenta un fatto “costitutivo” inerente alle condizioni dell’azione esperita dal lavoratore licenziato.

Fin dagli anni Ottanta la Cassazione ha fatto notare che la formulazione “in positivo” dell’art. 18, comma 1, ultima parte, se messa a raffronto con quella “in negativo” dell’art. 2, ultima parte, della l. n. 108/1990, attesta l’intento di considerare il requisito dimensionale elemento costitutivo anche del diritto alla tutela forte, da provare quindi da parte del lavoratore; ma anche la previsione espressa per cui la tutela reale si applica a tutti i licenziamenti discriminatori “quale che sia il numero dei dipendenti occupati dal datore di lavoro” (art. 3, l. n. 108/1990) induce a pensare che solo in questa particolare fattispecie le dimensioni dell’organico esulano dall’area dei fatti costitutivi del diritto alla reintegra; ed infine la formulazione letterale dell’art. 35 Stat. lav., in cui ricorre per ben due volte l’espressione “si applica”, lascia intendere che debbono essere qualificati come fatti costitutivi il diritto alla reintegrazione le condizioni previste nella menzionata disposizione, con conseguente onere probatorio a carico del lavoratore (A. VALLEBONA, *L’onere della prova nel diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 1988, 143).

D’altronde, se il legislatore avesse voluto alterare in vario modo le regole dell’art. 2697 c.c. in favore del lavoratore lo avrebbe fatto, come è già accaduto, in maniera esplicita (basti pensare proprio all’inversione della prova di cui all’art. 5, l. n. 604/1966).

4.1. La validità di tale conclusione non può essere confutata neppure con riferimento alla regola probatoria della “riferibilità o vicinanza o disponibilità del mezzo” (sul tema, cfr. G.A. MICHELI, *L’onere della prova*, Cedam, Padova, 1966, 340; G. VERDE, *L’onere della prova*, Jovene, Napoli, 1974, 135).

La tesi sostenuta dalle Sezioni Unite nella sentenza in commento ruota anche sulla considerazione che per il lavoratore potrebbe essere molto meno agevole offrire la prova della sussistenza del requisito dimensionale, in quanto riguardante connotazioni proprie della impresa e perciò sicuramente rientranti nella sua consapevolezza, ma non altrettanto conosciute o percepibili dal lavoratore dipendente.

Questa conclusione, in parte esatta, non rappresenta tuttavia un argomento sufficiente a determinare una deroga al tradizionale criterio di riparto di cui all’art. 2697, in quanto la regola della “vicinanza del mezzo” opera solo qualora l’applicazione della disposizione codicistica possa condurre a risultati palesemente iniqui, tali da compromettere il diritto alla prova e quindi il diritto di difesa (G. GUARNIERI, *op. cit.*, 233).


Ma in merito alla prova del requisito dimensionale ciò non accade. La giurisprudenza è infatti intervenuta ripetutamente attribuendo vari ed efficaci strumenti al lavoratore per dimostrare di avere (o di avere avuto) un certo numero di compagni di lavoro (cfr. Cass. 25 novembre 2004 n. 22271, in *LG*, 2005, n. 4, 379, secondo cui la prova non è neppure

necessaria qualora l'impresa sia di rilievo nazionale ed abbia quindi dimensioni "notoriamente" superiori al tetto previsto; Cass. 7 dicembre 1998 n. 12375, in *MGC*, 1998, 2551, secondo cui la prova del requisito potrà essere raggiunta anche attraverso la ammissione del convenuto o una contestazione rimasta generica e non accompagnata dalla produzione di documentazione a sostegno da parte del convenuto; Trib. Milano 31 ottobre 1997, in *LG*, 1998, n. 7, 591, che ammette la prova con la presentazione di documentazione aziendale o di buste paga dei compagni di lavoro, o con la testimonianza degli stessi; Cass. 27 marzo 2003 n. 4666, in *Gius*, 2003, n. 15, 1740, che ha ammesso come prova un semplice elenco dei dipendenti privo di qualsiasi attestazione di provenienza e non contestato dal datore di lavoro; Cass. 1° settembre 2003 n. 12747, in *LG*, 2004, n. 2, 186, che ritiene raggiunta la prova se il datore ordinato di esibire la documentazione aziendale concernente i rapporti di lavoro in corso si sia rifiutato), con il che non si ravvisa alcuna necessità di un capovolgimento delle regole probatorie.

Fabrizia Santini


*Dottore di ricerca in Diritto del lavoro e delle relazioni industriali
Università degli Studi di Pavia*

3. Licenziamento (*segue*)

3.2. Cass. 24 maggio 2005 n. 10914 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 28).


Licenziamento - Licenziamento per giustificato motivo obiettivo - Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del prestatore alle mansioni assegnategli - Accertata impossibilità di utilizzare il lavoratore in altro ruolo o in altre mansioni presenti nell'assetto organizzativo aziendale - Legittimità.

Nel caso di sopravvenuta inidoneità psico-fisica del prestatore alle mansioni assegnategli, il datore di lavoro può legittimamente procedere al licenziamento del dipendente per giustificato motivo obiettivo, ai sensi dell'art. 3 della l. 15 luglio 1966 n. 604, soltanto ove dimostri l'assoluta impossibilità di utilizzare il medesimo, proficuamente per l'azienda e compatibilmente con il suo accertato stato di salute, in altra posizione o in altre mansioni dell'attuale contesto organizzativo aziendale.

3.3. Cass. 24 maggio 2005 n. 10914 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 28.).

Licenziamento - Licenziamento per giustificato motivo obiettivo - Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore alle mansioni assegnategli - Obbligo del datore di lavoro di modificare la struttura organizzativa aziendale o l'organizzazione del lavoro per costruire nuovi ruoli o nuove mansioni da assegnare al dipendente - Insussistenza.

Nel caso di licenziamento di un lavoratore per sopravvenuta inidoneità psico-fisica alle mansioni assegnategli l'obbligo datoriale di ricercare nel contesto organizzativo aziendale un'altra posizione in cui inserire proficuamente il lavoratore in questione e compatibilmente con il suo accertato stato di salute, non può mai comportare il dovere di modificare la struttura organizzativa o l'organizzazione del lavoro esistenti al fine di ritagliare nuovi ruoli o mansioni.

3.4. Cass. 24 maggio 2005 n. 10914 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 28).

Licenziamento - Licenziamento per giustificato motivo obiettivo di lavoratore disabile appartenente alle categorie protette - Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore alle mansioni assegnategli - Obbligo del datore di lavoro di modificare la struttura organizzativa aziendale per costruire nuovi ruoli o nuove mansioni da assegnare al dipendente disabile - Insussistenza - Obbligo datoriale, agli stessi fini, di attuare i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro alle caratteristiche ed alla situazione del dipendente - Sussistenza.

Nel caso di licenziamento di un lavoratore per sopravvenuta inidoneità psico-fisica alle mansioni assegnategli, l'obbligo datoriale di ricercare nel contesto organizzativo aziendale un'altra posizione in cui inserire proficuamente il lavoratore in questione e compatibilmente con il suo accertato stato di salute non può mai comportare il dovere di modificare la struttura organizzativa esistente al fine di ritagliare nuovi ruoli o mansioni, dovendosi ritenere unicamente legittimati, e soltanto a favore del personale appartenente alle categorie protette, microinterventi consistenti in adattamenti dell'organizzazione del lavoro al fine di ricavare, per l'invalido, una posizione di lavoro attraverso la ricomposizione di funzioni sottratte ad altri collaboratori e sempre, comunque, nell'ambito di mansioni già esistenti nell'assetto organizzativo aziendale.

(3.2. – 3.4.) Sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore allo svolgimento delle mansioni, giustificato motivo obiettivo di licenziamento e obbligo di *repêchage*

Sommario: **1.** Il caso di specie e le precedenti fasi del giudizio. – **2.** Giustificato motivo obiettivo e obbligo di *repêchage*. – **3.** Il contemperamento tra tutela del lavoratore e libertà di organizzazione dell'impresa. – **4.** Il caso di lavoratori in condizioni di disabilità.

1. La sentenza in commento merita di essere segnalata all'attenzione del lettore perché, tornando a rivisitare una tematica di sempre attuale rilevanza (quale è quella del licenziamento per giustificato motivo obiettivo) e confermando taluni punti-luce che fanno ormai parte del magistero della Suprema Corte, traccia con grande chiarezza sul piano giuridico-dogmatico, con particolare riguardo alla fattispecie della sopravvenuta inidoneità psico-fisica del dipendente alle mansioni assegnategli, i rapporti tra esigenze aziendali e tutela dei lavoratori.

Giova senz'altro richiamare qui di seguito l'avvenuto svolgersi dei fatti.

Un operaio, addetto a mansioni di pesatura resina e lavorazione gomma, preparazione ed imballaggio di rifiuti tossici e nocivi e loro trasporto mediante carrello elettrico, preparazione degli adesivi a base di gomma, acrilici ed acqua, venne ricoverato in ospedale per intossicazione da solventi chimici e dimesso con diagnosi di sindrome da esposizione a solventi chimici, incontinenza cardiaca e gastrite acuta.

Dopo il periodo di assenza per infortunio, detto operaio venne adibito, nella sala pesa, alle mansioni di carrellista e, quindi, di nuovo utilizzato nella sala mescole.

Poiché il prestatore in questione chiese di essere adibito esclusivamente alle mansioni di carrellista, ma l'azienda riteneva che, per le caratteristiche dell'organizzazione del lavoro, sarebbe stato impossibile sottrarre il lavoratore all'esposizione ai solventi, il medesimo fu sottoposto a visita collegiale della ASL e la Commissione medica lo giudicò idoneo alla qualifica di operaio, con prescrizione, però, di esonero permanente dal contatto diretto con solventi chimici, tipo acrilati ed acetati.

A fronte di tale accertamento l'azienda, ritenuta l'impossibilità di sottrarre il lavoratore

all'esposizione ai solventi, procedeva al licenziamento dell'operaio, ai sensi dell'art. 3 della l. n. 604/1966, per sopravvenuta impossibilità della prestazione costituente giustificato motivo di carattere obiettivo.

Il lavoratore assumeva l'illegittimità del licenziamento sul preteso presupposto che egli avrebbe potuto essere impiegato nelle mansioni di carrellista, siccome idonee a fargli evitare il contatto diretto con gli anzidetti solventi.

Il giudice di primo grado, in base all'istruttoria svolta, ha ritenuto che il lavoratore non avrebbe potuto essere adibito, come da lui prospettato, alle mansioni di carrellista, perché le peculiarità del ciclo produttivo comportavano che ogni lavoratore dovesse essere adibito e partecipare alle varie fasi di lavoro, in relazione ai diversi compiti da svolgere di giorno in giorno, precisando che, a causa del collegamento, reso necessario per la movimentazione dei materiali, tra i vari reparti, racchiusi in un unico capannone, sarebbe stato impossibile sottrarre il lavoratore all'esposizione ai menzionati solventi.

Per di più – aggiunge il Tribunale – a causa di una patologia al ginocchio destro, attestata dal libretto di lavoro, sarebbe stato impossibile adibire il dipendente ad altre specifiche mansioni, che lo avrebbero costretto a piegarsi sulle ginocchia (in particolare, nel reparto “film”).

In base alle risultanze dell'istruttoria (recepite, poi, dagli aditi giudici di grado superiore) il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere respingeva la domanda attorea, così come la Corte d'Appello di Napoli respingeva l'appello e la Corte Suprema respingeva il ricorso per cassazione.

2. Quanto sopra premesso *in facto*, la Corte di cassazione, conducendo un approfondito riesame delle risultanze istruttorie e richiamandosi ai punti-luce già patrimonio del suo insegnamento, perviene con marcata convinzione all'affermazione dei due assunti di seguito analizzati (cfr. *infra* nel testo e successivamente § 3).

Innanzitutto la decisione rileva che, avendo il Collegio medico della ASL spiegato che i vari sintomi da esposizione a solventi chimici erano “secondari alla diretta esposizione sul luogo di lavoro agli stessi solventi (acrilati ed acetati)”, ne consegue che l'indicazione contenuta nei chiarimenti del Collegio medico, secondo cui si sarebbe dovuto evitare il contatto con tali sostanze, non si riferiva, in senso restrittivo, al solo contatto con l'epidermide del lavoratore, ma anche al contatto con le stesse sostanze chimiche aerodisperse e, quindi, al contatto per via inalatoria (costituente pur sempre una via diretta di contatto), come può evincersi anche dalla circostanza che i riscontrati sintomi (tra gli altri) di difficoltà respiratorie possono essere più facilmente correlabili ad un contatto tramite le vie aeree che non per via epidermica.

In effetti, giustamente la Corte d'Appello aveva capito che l'attenzione andava focalizzata sulla concentrazione ed evaporazione dei solventi nei diversi reparti dell'azienda, anziché sul fattore “diretta esposizione” con i solventi stessi.

D'altra parte – chiosa la Corte di cassazione – se fosse stato nocivo il solo contatto epidermico, lo stesso avrebbe potuto essere evitato dall'uso di particolari strumenti per la spalmatura e per altre operazioni analoghe e, soprattutto, con l'uso di guanti di lattice.

Da tale considerazione la Corte di diritto evince che nel comparto produttivo, in cui si svolgeva l'attività, sarebbe stato materialmente impossibile sottrarre il lavoratore alla esposizione alle sostanze solventi, quali che fossero le mansioni a lui attribuite e, quindi, materialmente impossibile rinvenire nell'assetto organizzativo aziendale una posizione da assegnare al medesimo nel rispetto della prescrizione adottata dal Collegio medico, essendo le sostanze stesse, per forza di cose, disperse nell'ambiente lavorativo e, pertanto, suscettibili di essere assunte per via inalatoria.

Ciò che colpisce, in questa interessante rivisitazione critica delle risultanze istruttorie, è lo sforzo del Supremo Consesso inteso a verificare quanto più approfonditamente la fondatezza dell'assunto dei giudici di merito circa l'assoluta impossibilità di impiegare il la-

voratore nell'apparato tecnico-produttivo aziendale in modo coerente con l'esigenza di tutela della sua salute ed integrità psico-fisica, atteso il porsi dell'assunto quale condizione di legittimità del licenziamento.

Non vi è dubbio che dalle argomentazioni della sentenza in commento sul punto in questione risulti confermato dal giudice di legittimità un primo principio, già espressione del costante insegnamento della Corte Suprema, secondo cui: "nel caso di sopravvenuta inidoneità psico-fisica del dipendente alle mansioni assegnategli, il datore di lavoro può legittimamente procedere al licenziamento del dipendente per giustificato motivo di carattere obiettivo, ai sensi dell'art. 3 della legge 15 luglio 1966 n. 604, soltanto ove dimostri l'assoluta impossibilità di utilizzare il medesimo, proficuamente (leggi «con un profitto aziendale accettabile») e compatibilmente con il suo accertato stato di salute, in altra posizione dell'attuale contesto organizzativo aziendale".

Ci sia consentito, anche se ovvio, rammentare, per completezza di esposizione sull'argomento, che, in tema di sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore, il Supremo Collegio ha inteso confermare la legittimità di applicazione del c.d. criterio del *repêchage* (originariamente mutuato, com'è noto, dalla giurisprudenza francese), subordinando la legittimità del licenziamento alla condizione che sia fornita dimostrazione, con onere probatorio a carico del datore, che non esiste in azienda alcun'altra posizione dell'attuale assetto organizzativo, in cui inserire il lavoratore utilmente per l'azienda e compatibilmente con le esigenze di tutela della sua salute.

Il richiamo al criterio del *repêchage* vuol essere, però, per chi scrive, anche l'occasione per prospettare l'opportunità di procedere ad una ricostruzione, sul piano giuridico-dogmatico, del concetto di "giustificato motivo obiettivo", che meglio espliciti il dettato normativo, di cui all'art. 3 della l. n. 604/1966, pur consapevoli che non è questa la sede per condurre in merito i necessari approfondimenti.

Alla luce del menzionato dato normativo il giustificato motivo obiettivo si sostanzia in "ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro ed al regolare funzionamento di essa".

Trattasi, com'è noto, di ragioni che prendono corpo quando emerge all'interno della impresa una situazione per effetto della quale, pur prescindendosi del tutto da comportamenti imputabili a colpa del lavoratore, la prosecuzione del rapporto con detto lavoratore sarebbe materialmente impossibile o, anche se possibile, si rivelerebbe del tutto improduttiva, antieconomica per l'intera azienda.

In tale ottica la ragione che legittima il licenziamento non potrà, pertanto, essere una ragione circoscritta soltanto al rapporto tra lavoratore e singola unità produttiva, bensì una ragione che investe il rapporto tra lavoratore e l'intero organismo aziendale, il quale non ha più la possibilità, nel suo complesso, di utilizzarlo proficuamente.

Se così è (com'è vero che è) ci chiediamo perché si debba chiamare in causa, nella ricerca delle condizioni legittimanti il licenziamento, il *repêchage* alla stregua di un "criterio", come tale necessariamente soggettivo ed esterno alla fattispecie, quando, mettendo a fuoco il concetto di "giustificato motivo obiettivo" con la giusta lente di ingrandimento, ci si accorge che, dovendo il licenziamento essere giustificato in rapporto a tutto il funzionamento ed a tutta la funzionalità dell'azienda, il *repêchage* è già presente come elemento sostanziale nella genetica della causale in questione, discendendo dallo stesso concetto di giustificato motivo obiettivo l'obbligo di valutare l'apporto del lavoratore in relazione alla sua profittabilità per l'intero organismo aziendale.

Un'operazione, quindi, quella del *repêchage*, implicita nello stesso concetto di giustificato motivo obiettivo e, dunque, a ben guardare, implicitamente imposta dalla lettera e dallo spirito della legge non soltanto nel caso della fattispecie in esame, ma ogni volta che si presenti in azienda una situazione per effetto della quale non sia possibile continuare ad utilizzare un dipendente nella posizione contrattualmente assegnatagli.

Insistendo ancora, la verità è che, per le suesposte ragioni, il *repêchage* è un procedimento implicitamente richiesto dalla legge, perché il datore possa dimostrare l'inutilizzabilità del lavoratore in tutto il contesto dell'impresa, dopo una ricerca di sistemazioni estesa a tutto l'organico aziendale, posto che il licenziamento potrà considerarsi legittimo soltanto se giustificato in rapporto a tutta l'azienda e, cioè, ad ogni ruolo di lavoro dipendente dell'organico aziendale.

3. Un secondo importante punto-luce (già espressione, anch'esso, del costante magistero della Suprema Corte) viene confermato dalla decisione che si commenta, respingendo una censura del ricorrente, secondo cui "non vi sarebbe stata, da parte della Corte d'Appello, una valutazione tecnica oggettiva intorno alle possibili variazioni dell'organizzazione produttiva, tali da consentire l'impiego del lavoratore".

La Corte di diritto, definendo la critica attorea priva di giuridico fondamento, afferma che "l'obbligo del datore di lavoro di assegnare al dipendente mansioni diverse da quelle pregiudizievoli per la sua salute, non si estende sino al punto di dover creare ruoli o mansioni non esistenti nell'organizzazione dell'impresa, eventualmente mediante ristrutturazione della stessa".

La Corte, richiamandosi al suo precedente magistero sul punto che ci occupa (Cass. 7 gennaio 2005 n. 239, in *FI*, 2005, I, 3443; Cass. 22 agosto 2003 n. 12362, in *FI*, 2003, I, 2906); Cass. 5 agosto 2000 n. 10339, in *LPO*, 2000, 11, 2083) e, in particolare, alla sentenza n. 10339/2000, ha posto in rilievo come "la tutela di singoli lavoratori non possa spingersi sino a determinate scelte organizzative preordinate al perseguimento di finalità assistenziali, eventualmente incidenti sulla posizione di altri dipendenti ed imposte alla impresa senza il supporto di una disposizione di legge, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, come avviene, invece, con la tutela apprestata dalla legge n. 482 del 1968".

Ci sembra che l'illuminato insegnamento del Supremo Collegio sia stato confermato ed espresso, sotto il profilo teorico-dogmatico, in modo veramente chiaro ed inequivocabile e che il principio affermato dall'Alta Corte costituisca il modo migliore per realizzare il contemperamento degli interessi in conflitto attraverso una corretta lettura dei dettati costituzionali e legislativi.

Nel caso di sopravvenuta inidoneità psico-fisica del dipendente allo svolgimento delle mansioni assegnategli – abbiamo dianzi affermato – il datore di lavoro può legittimamente licenziare il medesimo soltanto se prova l'assoluta impossibilità di utilizzarlo, proficuamente per l'azienda e coerentemente con il suo accertato stato di salute, in altra posizione o in altre mansioni già esistenti nel contesto organizzativo aziendale attuale.

Dal momento, infatti, che l'impresa non è in alcun modo chiamata al perseguimento di finalità assistenziali, reggendosi su una gestione da condursi secondo criteri di economicità, con responsabilità nei confronti dei terzi a carico del solo imprenditore, l'obbligo datoriale di venire incontro alle esigenze dei lavoratori non può che consistere esclusivamente nel dovere datoriale di verificare se esista, nel contesto organizzativo aziendale attuale, un ruolo od una posizione in cui inserire utilmente il lavoratore.

L'obbligo datoriale di venire incontro alle esigenze del lavoratore non può, pertanto, in alcun modo ricomprendere il dovere di istituire mansioni o ruoli che non facciano già parte dell'organico o dell'assetto organizzativo aziendale o delle attività istituzionalmente svolte all'interno dell'azienda, né tanto meno il dovere di intervenire, con modifiche, sulla struttura organizzativa dell'impresa al fine di "ritagliare" nuove posizioni di lavoro (in tal senso, cfr. Cass. 30 maggio 2005 n. 11409, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 28, e le già citate sentenze Cass. 7 gennaio 2005 n. 239; Cass. 22 agosto 2003 n. 12362; Cass. 5 agosto 2000 n. 10339, tutte richiamate anche in M. MEUCCI, *Obbligo di ricollocazione in altre mansioni del lavoratore colpito da sopravvenuta inidoneità*, in www.dirittolavoro.altervista.org, nonché, precedentemente, Cass., sez. un., 7 agosto 1998 n. 7755, in *LPO*, 1998, n. 11, 2059.

La titolarità del potere organizzativo, direttivo e disciplinare (espressione della situazione di supremazia speciale di diritto privato costituita dalla legge in capo all'imprenditore, cui fa riscontro, in capo al lavoratore, la situazione di subordinazione) è stata dall'ordinamento giuridico attribuita, in via esclusiva, all'imprenditore proprio in correlazione con il rischio d'impresa gravante esclusivamente sul medesimo e nessun soggetto esterno potrebbe, pertanto, arrogarsi la prerogativa di esercizio dei poteri stessi, se non violando e, anzi, addirittura sovvertendo l'impianto costituzionale.

La linea di demarcazione tra tutela consentita e tutela non consentita balza, pertanto, in tutta la sua evidente luminosità: tutela consentita nei casi in cui la residua proficua utilizzabilità del dipendente debba essere ricercata nell'ambito di ruoli o mansioni già esistenti nell'organico dell'assetto aziendale e, come tali, quindi, inerenti ad attività già istituzionalmente svolte da altri collaboratori subordinati; tutela non consentita, invece, ove la ricerca della residua utilizzabilità del dipendente, non potendo avvenire nell'ambito dell'assetto organizzativo esistente, postuli interventi di modifica strutturale dell'assetto stesso.

4. E veniamo, infine, al richiamo alla l. n. 482/1968, cui la sentenza sembra voler fare riferimento per sottolineare che l'operazione sopra nominata "tutela non consentita" sarebbe, invece, legittimata dal legislatore nel solo caso di licenziamento per giustificato motivo obiettivo di soggetti appartenenti alle categorie protette nell'ambito del rapporto di lavoro con i disabili.

In proposito dobbiamo osservare che le cose non stanno proprio in questi termini, essendo stata, sì, apprestata per i lavoratori in situazione di invalidità una tutela più intensa, ma non così estesa.

Innanzitutto, corre l'obbligo di rilevare che la Corte è qui incorsa in un errore di citazione del dato normativo, poiché la l. n. 482/1968 non è più in vigore, essendo stata abrogata dalla l. n. 68/1999, contenente "norme per il diritto al lavoro dei disabili", che disciplina oggi la materia unitamente al suo Regolamento di esecuzione, varato con d.P.R. n. 333/2000.

In secondo luogo, rammentiamo che il problema posto dalla fattispecie del licenziamento di invalido sopra descritta, non affrontato dalla l. n. 482/1968 e lasciato dalla stessa all'interpretazione del pensiero giurisprudenziale, è stato in certo senso avviato a soluzione dall'art. 10, comma 3, ultima parte, della l. n. 68/1999, secondo cui "il rapporto di lavoro può essere risolto nel caso in cui, anche attuando i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro, l'apposita Commissione ASL accerti la definitiva impossibilità di reinserire il disabile all'interno dell'azienda".

E tale soluzione adottata dal legislatore, come ben sa chi conosce l'evoluzione dell'assetto normativo e dell'*interpretatio* giurisprudenziale in materia di rapporto di lavoro con gli invalidi, altro non fa, in sostanza, che recepire l'orientamento in precedenza espresso dall'indirizzo della magistratura, consolidatosi sotto il regime della l. n. 482/1968 e che può riassumersi con la seguente espressione di sintesi: nel caso di sopravvenuta inidoneità psico-fisica del lavoratore disabile o di aggravamento delle sue condizioni di salute, la sua tutela non si estende sino al punto di obbligare il datore di lavoro a modificare la struttura organizzativa esistente per creare nuovi ruoli o mansioni non presenti all'interno della struttura stessa, avendo il datore unicamente il dovere, nei confronti dell'invalido, di attuare i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro alle sue caratteristiche o alla sua particolare situazione (ove l'espressione "possibili" sta proprio a significare "tali da non dover modificare l'assetto organizzativo aziendale") al fine di ricavare, sempre e soltanto nell'ambito delle mansioni già esistenti in azienda, una posizione professionale mediante microinterventi sulla allocazione delle posizioni o sulla distribuzione delle mansioni all'interno del comparto tecnico-produttivo o mediante un'attività di ricomposizione di mansioni appartenenti ad altri lavoratori.


Il suddetto obbligo datoriale non può, pertanto, assolutamente estendersi sino a ricomprendere, ai summenzionati fini, il dovere di modificare l'assetto organizzativo conferito all'azienda da chi del potere organizzativo e direttivo è istituzionalmente l'unico titolare in relazione al rischio d'impresa, solo su di lui gravante.

Ecco, dunque, la chiave di volta, che consente, anche qui, di tracciare in modo chiaro ed inequivocabile la linea di demarcazione tra tutela consentita e tutela non consentita in fattispecie di licenziamento di disabile per sopravvenuta inidoneità psico-fisica: tutela consentita, con riferimento all'obbligo datoriale di attuare i possibili adattamenti dell'organizzazione del lavoro alle caratteristiche ed alla situazione dell'invalide; tutela non consentita, con riferimento al preteso diritto dell'invalide a che il datore istituisca nuovi ruoli o nuove mansioni da assegnargli, ricavati modificando la struttura organizzativa aziendale.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la sentenza in esame si segnala per la coerenza con l'orientamento consolidato della Suprema Corte e caratterizzato per l'attenzione al contemperamento delle opposte istanze delle parti nel modo più coerente con le esigenze del sistema; un sistema economico ad articolazione privatistica, come tale incentrato sul rischio d'impresa a carico esclusivo dell'imprenditore, ma istituzionalmente proteso, pur con diversi gradi d'intensità, a realizzare la funzione sociale della proprietà e dell'economia.

Stefano Lenghi
Avvocato del Foro di Milano
Studio Legale Lenghi

4. Previdenza

4.1. C. Cost. 24 marzo 2006 n. 121 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 52).

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Lavoro e occupazione - Assicurazione per la disoccupazione involontaria - Lavoratori occupati con contratto a tempo parziale verticale su base ultrasemestrale che abbiano chiesto di essere iscritti nelle liste di collocamento per i periodi di inattività - Mancata iscrizione tra gli aventi diritto alla indennità di disoccupazione ordinaria - Denuncia di disparità di trattamento rispetto ai lavoratori stagionali e agli altri assicurati - Lesione della tutela del lavoratore - Non fondatezza. (In *GU*, 20 marzo 2006, n. 74).

La presenza di sicuri elementi di differenziazione tra lavoro stagionale e il tipo contrattuale del tempo parziale verticale giustificano il diverso trattamento, consistente nella esclusione del diritto all'indennità di disoccupazione per i periodi di mancata prestazione dell'attività lavorativa nei rapporti di lavoro a tempo parziale verticale su base annua. Infatti, mentre nel primo, il rapporto cessa a "fine stagione"; nel secondo, il rapporto "prosegue" anche durante il periodo di sosta, con conseguente affidamento, da parte del lavoratore, sulla retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dell'art. 45, terzo comma, regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155.

L'indennità di disoccupazione nel part-time di tipo verticale su base annua al vaglio della Corte Costituzionale

Sommario: **1.** Considerazioni generali. – **2.** L'involontarietà dello stato di disoccupazione coincidente con i periodi di inattività. – **3.** La sentenza della Cass. 11 febbraio 1999 n. 1141. – **4.** La sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione. – **5.** L'erroneità dei presupposti sui quali si fonda la sentenza della Corte Costituzionale. – **6.** Le implicazioni sistematiche della decisione.

1. Con la consueta laconicità, quando non reticenza, che caratterizza da qualche tempo le pronunzie del giudice delle leggi (cfr. C. Cost. 15 luglio 2005 n. 283) la sentenza in epigrafe ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 45, comma 3, r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1135 convertito con modificazioni nella l. n. 1155/1936 – sollevata dal Tribunale di Roma in relazione all'art. 38, commi 2 e 3, Cost. – nella parte in cui, nell'interpretazione fornita dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. 6 febbraio 2003 n. 1732, in *RGL*, 2003, II, 435), la norma in questione non contempla quale caso di "disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro" quello relativo al lavoratore occupato nell'ambito di un contratto a tempo parziale verticale ultrasemestrale su base annua, con riferimento ai periodi di inattività.

La pronunzia della Corte Costituzionale in commento, peraltro, giunge dopo l'intervento del legislatore che, all'art. 13, comma 9, l. n. 80/2005, sia pure con formulazione non priva di ambiguità (cfr., per tutti, P. BOZZAO, *Le recenti modifiche legislative in materia di trattamenti di disoccupazione*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2005, n. 4, 935 ss.; C. LAGALA, *L'indennità con i requisiti ridotti. I trattamenti di disoccupazione dopo la L. n. 80/2005*, ivi, 977; R. RIVERSO, *Trattamenti di disoccupazione e lavoro a tempo parziale nella L. n. 80/2005*, ivi, 985 ss.), ha negato il diritto al trattamento di disoccupazione in capo ai lavoratori titolari di contratti di lavoro a tempo parziale verticale (nonché titolari di contratto di lavoro a tempo indeterminato con previsione di sospensioni lavorative programmate) con il che, sia pure secondo una scansione temporale inedita ed invertita, per così dire, la stessa recente produzione legislativa risulta sostanzialmente validata dal giudice costituzionale.

2. La laconicità della motivazione, di cui si diceva, investe preliminarmente il punto teorico, di fondamentale e generale rilevanza, attinente il profilo della *involontarietà* dello stato di disoccupazione che, come noto, ai fini della tutela accordata dall'ordinamento, costituisce requisito necessario, sia pure secondo logiche irriducibilmente differenti, sia nell'ambito dell'assicurazione sociale obbligatoria contro la disoccupazione, sia nella prospettiva costituzionale (art. 38 Cost.) (cfr. L. MENGONI, *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nei paesi membri della Comunità*, nonché *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, in G. BOLDT, P. DURAND, P. HORION, L. MENGONI, A.N. MOLENAR (a cura di), *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione*, Giuffrè, Milano, 1961; G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, 1-12; M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento Comunitario*, in *RGL*, 1999, 16 ss.).

Con riferimento alla configurabilità del diritto alla indennità di disoccupazione in capo ai lavoratori occupati nell'ambito di un contratto di lavoro part-time c.d. verticale su base annua, ha costituito un punto centrale dell'aggrovigliato dibattito proprio il profilo relativo alla volontarietà/involontarietà della condizione di disoccupazione coincidente con i periodi di non lavoro. La negazione del diritto alla indennità di disoccupazione da parte dell'Istituto previdenziale e di una parte della giurisprudenza (Cass. 7 agosto 2003 n. 11913; Cass. 22 settembre 2003 n. 14052, e già Trib. Piacenza 31 marzo 1995, in *IPrev*, 1995, 813; Pret. Firenze 18 marzo 1995, in *IPrev*, 1995, 1614; Pret. Firenze 18 marzo 1995, in *IPrev*, 1995, 667; Pret. Torino 19 gennaio 1995, in *LPO*, 1995, 2217; Pret. Pia-

cenza 16 giugno 1994, in *IPrev*, 1994, 1031), compresa quella delle stesse Sezioni Unite della Cassazione (su cui *infra*), è stata fondata, invero, (tra gli altri) sul presupposto che i periodi di inattività che caratterizzano tale rapporto di lavoro, costituendo modalità esecutive della prestazione “accettate” dal lavoratore al momento della stipulazione del contratto part-time, sarebbero per ciò stesso a questi imputabili a titolo di disoccupazione volontaria (cfr., per tutti, N. PACI, *L’indennità di disoccupazione nel part-time verticale*, in *LG*, 2000, 759 ss.; ID., *Evoluzione, e involuzione, della giurisprudenza sull’indennità di disoccupazione nel part-time verticale*, in *LG*, 2000, 71 ss.; L. SGARBI, *Part-time verticale e involontarietà dello stato di disoccupazione*, in *LG*, 1997, 318 ss.; C. LAGALA, *Le diverse funzioni dell’indennità di disoccupazione e la tutela dei lavoratori part-time*, in *LG*, 2002, 825 ss.; F. AGOSTINI, *Indennità di disoccupazione e lavoro part-time*, in *RGL*, 1999, 141 ss.; M. GIOVEDI, *Sull’indennità di disoccupazione nel lavoro a tempo parziale “verticale”*, in *RIDL*, 2003, II, 911 ss.; A. ANDREONI, *Part-time verticale e indennità di disoccupazione: chi ha paura della Corte Costituzionale?*, in *RGL*, 2003, II, 442 ss.).

Come si vede, si tratta della nozione assicurativa di involontarietà dello stato di disoccupazione ispirata al principio della oggettiva prevedibilità dell’evento (certezza dell’evento) che esclude in radice la configurabilità del rischio e perciò stesso della tutela (G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, cit., 53); una nozione superata dalla successiva evoluzione dell’ordinamento (M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960; G.G. BALANDI, *Attualità e problemi delle assicurazioni sociali*, in *DLRI*, 1986, 523 ss.) e respinta dalla Corte Costituzionale sin dalla fondamentale sentenza 28 maggio 1974 n. 160 (in *FI*, 1974, I, 1962).

Con tale pronuncia interpretativa di rigetto, invero, la Corte Costituzionale ha dichiarato infondato, in riferimento all’art. 38 Cost. e “nei sensi di cui in motivazione”, l’art. 76, r.d.l. n. 1827/1935, che esclude(va) dalla relativa indennità la disoccupazione nei periodi di stagione morta “per le lavorazioni soggette a disoccupazione stagionale, e quella relativa a periodi di sosta, per le lavorazioni soggette a normali periodi di sospensione”.

Nell’opera di adeguamento, dunque, dell’istituto dell’assicurazione sociale contro la disoccupazione ai principi costituzionali e sulla base di una valutazione, secondo effettività, della reale possibilità di scelta, in capo al lavoratore, in ordine al tipo di contratto di lavoro da concludere (cfr., sul punto, da ultimo, R. RIVERSO, *L’indennità di disoccupazione negata nel part-time verticale: ritorna il dogma della volontà nel rapporto di lavoro*, in *LG*, 2003, n. 5, 403), la sentenza in questione ha statuito che il requisito dell’involontarietà dello stato di disoccupazione – alla sussistenza del quale l’art. 38 Cost. condiziona la garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita per il caso della disoccupazione – non può risolversi nella prevedibilità/imprevedibilità dell’evento sicché, nell’ipotesi di un contratto di lavoro che contempli modalità lavorative temporanee e/o cicliche (quali, appunto, nella specie, quelle contemplate dall’art. 76, r.d.l. n. 1827/1935), la verifica della sua ricorrenza non può retroagire al momento della stipulazione del contratto di lavoro ma va operata *ex post* al momento, cioè, in cui lo stato di disoccupazione si presenta, attraverso l’accertamento, in capo al lavoratore disoccupato, della sua *disponibilità* al lavoro (comprovata dalla iscrizione nelle liste di collocamento) (cfr., sul punto, G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell’ordinamento italiano*, cit., 42).

Proprio la appena citata sentenza della C. Cost. n. 160/1974 (confermata da C. Cost. 18 marzo 1991 n. 123 e C. Cost. 18 marzo 1991 n. 132) ha costituito il punto di riferimento fondamentale per quella parte della giurisprudenza e della dottrina che ha creduto di poter pervenire, sul piano esclusivamente interpretativo, alla configurazione del diritto al trattamento di disoccupazione in capo al lavoratore occupato nell’ambito di un contratto di lavoro part-time verticale su base annua (Pret. Ravenna 13 marzo 1996, in *LG*, 1997, n. 4, 317 ss., e, da ultimo, App. Firenze 13 febbraio 2004, in [📖](#) indice A-Z, voce *Previdenza*;

Trib. Roma 11 luglio 2002; App. Genova 8 ottobre 2003).

In tale prospettiva, invero, – e tacendo per ragioni espositive l'articolazione delle varie decisioni giurisprudenziali – non solo si è escluso che i periodi di inattività nell'ambito del part-time verticale si potessero imputare, a titolo di disoccupazione volontaria, in capo al lavoratore, in presenza della iscrizione di questi, in tali periodi, nelle liste di collocamento ma si è tratta l'ulteriore conclusione secondo cui, ai fini del diritto all'indennità di disoccupazione, proprio l'art. 76, r.d.l. n. 1827/1935, nella ricordata interpretazione adeguatrice della Corte Costituzionale, deporrebbe nel senso della non necessità della formale estinzione del rapporto di lavoro – essendo sufficiente la mera sospensione dello stesso – e, nel caso in cui fosse dedotta nel contratto di lavoro part-time una attività di carattere stagionale ovvero un'attività oggettivamente “soggetta a normali periodi di sospensione”, sarebbe direttamente lo stesso art. 76 in questione a disciplinare la fattispecie (anche) del part-time verticale (cfr., per tutti, Pret. Ravenna, cit., e, da ultimo, App. Firenze, cit.).

3. Merita tuttavia di essere evidenziato – anche perché l'intero dibattito in materia avrebbe potuto svolgersi in termini del tutto diversi – il fatto che, allorché la configurabilità del diritto all'indennità di disoccupazione in capo al lavoratore occupato nell'ambito di un contratto part-time verticale su base annua viene per la prima volta (se si esclude Cass. 10 agosto 1998 n. 7838, che presuppone tale diritto non affrontando in via diretta la questione) riconosciuta dalla giurisprudenza di legittimità, ciò avviene prescindendo, almeno formalmente, dalla pronuncia della C. Cost. n. 160/1974.

La giurisprudenza di Cassazione in questione (Cass. n. 1141/1999 seguita da Cass. 18 aprile 2000 n. 5059), invero, con riferimento al profilo relativo alla involontarietà dello stato di disoccupazione coincidente con i periodi di pausa, ritiene verificata la ricorrenza di tale requisito in presenza della *attuale* disponibilità al lavoro da parte del lavoratore, disponibilità comprovata dalla iscrizione dello stesso lavoratore, in tali periodi, nelle liste di collocamento.

Per ciò che concerne, invece, l'altro profilo relativo alla necessità o meno della formale estinzione del rapporto di lavoro, la pronuncia della Cassazione in questione si confronta frontalmente, per così dire, con la disposizione generale in materia (art. 45, comma 3, r.d.l. n. 1827/1935) pervenendo ad escludere, sulla scorta di una lettura testuale della stessa, che l'estinzione formale del rapporto di lavoro costituisca condizione necessaria ai fini del diritto all'indennità di disoccupazione: sicché “un periodo di sospensione del rapporto di lavoro, di assenza quindi di prestazione di lavoro come di retribuzione, è un periodo di disoccupazione, non diversamente da un eguale intervallo di tempo al cui inizio un imprenditore si sia impegnato ad assumere il lavoratore al termine dell'intervallo stesso. Non sembra, cioè, rilevante, al fine di escludere lo stato di disoccupazione, l'esistenza di un vincolo contrattuale che assicuri in un momento futuro il lavoro e la retribuzione”.

Si tratta, va sottolineato, di una posizione interpretativa propria di autorevole dottrina (G.G. BALANDI, *Tutela del reddito e mercato del lavoro nell'ordinamento italiano*, cit., 59 ss., ma nell'ambito di una impostazione superata dalla successiva evoluzione del quadro normativo ad opera dell'art. 34, comma 5, l. n. 448/1998, che esclude il diritto alla indennità di disoccupazione nell'ipotesi di dimissioni) ma che risulta del tutto minoritaria a fronte del pressoché unanime orientamento dottrinale che, ai fini del diritto al trattamento di disoccupazione, postula la necessità della formale estinzione del rapporto di lavoro (cfr. L. MENGONI, *La tutela ecc.*, cit., 392; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2000, 272; M. CINELLI, *La tutela del lavoratore contro la disoccupazione*, F. Angeli, Milano, 1982, 196, e ID., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2001, 305).

Cionondimeno, della decisione della Cassazione appena ricordata va evidenziata una sua “autosufficienza” argomentativa nella misura in cui il diritto all'indennità di disoccupa-

zione in capo ai lavoratori part-time viene configurato prescindendo del tutto – almeno formalmente – da C. Cost. n. 160/1974 e dunque non immettendo nel dibattito in materia la tematica del lavoro stagionale, con tutto ciò che, come vedremo, ne consegue.

La sentenza della C. Cost. n. 160/1974 è invece esplicitamente richiamata dalla successiva giurisprudenza di legittimità (Cass. 28 marzo 2000 n. 3746; Cass. 10 marzo 2000 n. 2802; Cass. 10 marzo 2000 n. 2804), disposta, tuttavia, a riconoscere l'indennità di disoccupazione limitatamente alle ipotesi di contratto di lavoro part-time di durata inferiore ai 6 mesi in un anno avente ad oggetto un'attività di carattere stagionale. In tale prospettiva, invero, il richiamo a C. Cost. n. 160/1974 è operato a fondare l'involontarietà dello stato di disoccupazione coincidente con i periodi di inattività mentre la "fonte regolatrice diretta" per la configurabilità dell'indennità di disoccupazione in favore dei lavoratori part-time viene individuata (non nell'art. 76, r.d.l. n. 1827/1935 ma) nella l. n. 169/1991 disciplinante "l'estensione dell'indennità di disoccupazione ai lavoratori ad occupazione discontinua" precedentemente esclusi, ai sensi dell'art. 40, r.d.l. n. 1827/1935, dall'ambito dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (cfr., per tutte, Cass. n. 3746/2000).

4. La sentenza delle Cass., sez. un., n. 1732/2003, che segna un'ulteriore, fondamentale tappa nel dibattito in materia, nega la titolarità del diritto all'indennità di disoccupazione in capo al lavoratore occupato nell'ambito del contratto part-time verticale, con riferimento ai periodi di inattività.

Di tale pronunzia si è già avuto modo di scrivere (sia consentito rinviare a I. MARIMPIETRI, *Part-time di tipo verticale su base annua ed indennità di disoccupazione*, in *DL*, 2004, n. 1-2, 106 ss.; cfr. A. ANDREONI, *op. cit.*, 442 ss.; M. GIOVEDI, *op. cit.*, 911 ss.) e, al riguardo, abbiamo creduto di individuare il limite vero di tale decisione (non nelle, sia pure non limpidamente espresse, conclusioni, ma) nel fatto che questa inammissibilmente ripropone (in ciò seguita successivamente da Cass. n. 14052/2003 e Cass. n. 11913/2003 e non smentita esplicitamente dalla Corte Costituzionale in commento) la ricordata nozione assicurativa di volontarietà/involontarietà dello stato di disoccupazione ritenendo accettata (al momento della conclusione del contratto) – e quindi voluta dal lavoratore – la disoccupazione coincidente con i periodi di inattività nell'ambito del part-time verticale.

Ignorata la sentenza della C. Cost. n. 160/1974 nel suo effettivo e più rilevante, dal punto di vista sistematico, *decisum* – i criteri per definire l'involontarietà/volontarietà dello stato di disoccupazione – le Sezioni Unite escludono che la previsione legislativa di cui all'art. 76, r.d.l. n. 1827/1935, relativa al trattamento di disoccupazione per il lavoro stagionale, nella interpretazione adeguatrice di C. Cost. n. 160/1974, sia idonea a disciplinare l'ipotesi del part-time verticale. Le due fattispecie, invero, sarebbero differenti in un punto cruciale: mentre nelle attività stagionali, peraltro contemplate tassativamente nella relativa tabella ricognitiva (al pari delle attività soggette a periodi di sosta), la sospensione dell'attività si impone *ab externo*, per così dire, alle parti del rapporto di lavoro, nel contratto di lavoro part-time sono le parti stesse a decidere i periodi di inattività sicché, in questa seconda ipotesi, non solo sarebbe rimessa alla immediata e potenzialmente opportunistica (*moral hazard*) volontà delle parti l'accesso al trattamento di disoccupazione ma, al di fuori di ogni intervento legislativo, si produrrebbe "un ampliamento degli indennizzi rimesso sostanzialmente a scelte dei privati e tale da risolversi in un finanziamento permanente della sottoccupazione (pericolo segnalato dalla dottrina)".

Ora, al di là della completezza di tale argomentazione (che non sarebbe, invero, comunque riferibile alle ipotesi in cui il contratto di lavoro part-time verticale abbia ad oggetto un'attività stagionale tabellata o meno, ed in tal senso si è mossa correttamente App. Firenze 13 febbraio 2004, sopra richiamata) e posto che la più autorevole dottrina in materia aveva in maniera risalente messo in guardia contro il rischio di un effetto *self-service*

nella fruizione del trattamento di disoccupazione a fronte di una sospensione del rapporto di lavoro concordata tra le parti al di fuori di ogni forma di controllo pubblico e/o collettivo sulla virtuosità del meccanismo (cfr. F. LISO, *Per una riforma degli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *L'evoluzione del sistema di protezione sociale in Italia*, Quaderni della Fondazione Brodolini, Ed. Lavoro, Roma, 2000, 85) il motivo di condivisione parziale della pronuncia delle Sezioni Unite risiede nell'aver questa chiamato forte in causa il legislatore, la sua discrezionalità in ordine alla "definizione della nozione di disoccupazione involontaria [...] (nonché nella) [...] costruzione di trattamenti di disoccupazione variabili a seconda della gravità della situazione di bisogno propria di chi fruisca di una occupazione a tempo ridotto [...]".

In tale prospettiva, invero, il riferimento delle Sezioni Unite alla sentenza della C. Cost. n. 160/1974 come ad una giurisprudenza "non recente", ingiustamente sottolineato con ironia da una parte della dottrina, vuole esprimere in realtà la parzialità ed arbitrarietà di un'operazione che, in sede esclusivamente interpretativa, pretenda (sia pure comprensibilmente, per ovvie esigenze di tutela) di riferire automaticamente soluzioni normative risalenti nel tempo (art. 76, r.d.l. 1827/1935, nell'interpretazione adeguatrice della Corte Costituzionale) a situazioni proprie di un mercato del lavoro molto più articolato quale quello attuale il cui governo impone "bilanciamenti" molto più complessi (senza contare, peraltro, la immediata, ingiustificata disparità di trattamento conseguente ad una diversa considerazione, ai fini della tutela, tra i lavoratori part-time, basata esclusivamente sulle diverse modalità di svolgimento del rapporto di lavoro – secondo il tipo orizzontale, verticale e ciclico – a parità di orario complessivo).

5. Ora, ciò che più colpisce della sentenza della Corte Costituzionale in commento, è la sua sostanziale eccentricità rispetto al ricco dibattito dottrinale e giurisprudenziale che l'ha preceduta nonché, come subito si vedrà, l'erroneità dei presupposti che fondano la decisione.

Ed invero, con un passaggio argomentativo del tutto incompiuto e contraddittorio rispetto alle conclusioni che ne vengono tratte, la Corte afferma come il proprio precedente in materia di lavoro stagionale, costituito dalla sentenza n. 160/1974, non sia invocabile con riferimento al "tipo contrattuale del tempo parziale verticale" per la diversità tra le due fattispecie.

E ciò (non per le ricordate, condivisibili o meno, ragioni prospettate dalle Sezioni Unite della Cassazione bensì) in ragione del fatto che, ad avviso della Corte, "nel lavoro stagionale il rapporto cessa a *fine stagione*, sia pure in vista di una probabile nuova assunzione stagionale; nel lavoro a tempo parziale verticale invece il rapporto *prosegue* anche durante il periodo di sosta, pur con la sospensione delle corrispettive prestazioni, in attesa dell'inizio della nuova fase lavorativa. Pertanto il lavoratore stagionale non può contare sulla retribuzione derivante dall'eventuale nuovo contratto, mentre il lavoratore a tempo parziale può fare affidamento sulla retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa".

Senonché, come si è accennato, tale fondamentale passaggio interpretativo è del tutto incongruo sotto più profili e soprattutto è viziato *in apicibus*, fondandosi su di un presupposto errato. L'attività di lavoro di carattere stagionale può essere, invero, dedotta sia nell'ambito di un contratto di lavoro a termine che di un contratto di lavoro a tempo indeterminato part-time di tipo verticale sicché non è prospettabile l'equazione istituita dalla Corte Costituzionale. Peraltro, è proprio la fattispecie materiale sulla quale ha inciso la pronuncia di C. Cost. n. 160/1974 a riferirsi ad un rapporto di lavoro a tempo indeterminato caratterizzato da modalità lavorative cicliche ed è esattamente ciò che, appunto, ha potuto indurre parte della giurisprudenza a ravvisare in tale fattispecie il "substrato fattuale [proprio anche] della successiva disciplina legale del contratto di lavoro parziale" (cfr. Cass. n. 3746/2000).

In tale prospettiva, la Corte Costituzionale odierna finisce per distinguere – con tutte le pregnanti conseguenze che a tale distinzione vengono riconnesse – tra due fattispecie che risultano (che possono risultare) essere identiche rispetto all'elemento sul quale si incentra la decisione, costituito dalla persistenza del vincolo contrattuale.

In ragione degli errati presupposti da cui muove, la Corte Costituzionale ha finito per sancire la inapplicabilità dell'art. 76, r.d.l. 1827/1935, nella interpretazione adeguatrice di C. Cost. n. 160/1974, a disciplinare il diritto all'indennità di disoccupazione in capo ai lavoratori occupati nell'ambito del contratto di lavoro part-time verticale, senza fornire alcuna motivazione in ordine al discostamento dal proprio precedente; ciò che, peraltro, rende altresì sostanzialmente “inevasa” la questione di costituzionalità, prospettata dal Tribunale di Roma sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento rispetto ai lavoratori stagionali (che, invero, hanno diritto alla indennità di disoccupazione ex art. 76, r.d.l. 1827/1935, nella interpretazione adeguatrice di C. Cost. n. 160/1974).

6. La sentenza della Corte Costituzionale in commento afferma, dunque, che non è costituzionalmente necessitata, ai sensi dell'art. 38, comma 2, Cost., la tutela previdenziale dell'indennità di disoccupazione nei confronti del lavoratore occupato nell'ambito di un contratto di lavoro part-time di tipo verticale con riferimento ai periodi di inattività e ciò in ragione della stabilità, in tale ipotesi, del vincolo contrattuale, stabilità idonea ad assicurare al lavoratore a tempo parziale l'“affidamento sulla retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa”.

A tal riguardo, intanto, è persino superfluo evidenziare come il principio enunciato dalla Corte Costituzionale in commento, muovendosi nella prospettiva del dover essere costituzionale, solo in via indiretta, si trova a convalidare la posizione interpretativa dell'Inps, nonché di quella parte della giurisprudenza di merito che, sul presupposto dell'assenza dell'estinzione formale del rapporto di lavoro, fondava l'esclusione del diritto alla indennità di disoccupazione in capo ai lavoratori occupati nell'ambito del contratto di lavoro part-time di tipo verticale.

Ciò posto, anche qui, con riferimento al *cuore*, cioè, della sentenza è avvertibile quella sorta di reticenza nella riflessione e nell'argomentazione che caratterizza l'intera decisione.

Nella prospettiva costituzionale – si ricava dalla decisione della Corte – la condizione di bisogno socialmente rilevante, che rende *necessitata* la tutela per il caso di disoccupazione, è integrata esclusivamente dall'assenza di un *attuale* rapporto di lavoro, a tal fine non assumendo rilevanza l'assenza di retribuzione nei periodi eventuali di pausa della prestazione di lavoro, interni al rapporto di lavoro stesso.

In tale prospettiva, tuttavia, risulta affermata, sul piano della necessità costituzionale, una nozione *minimale* di disoccupazione che può finire per risultare del tutto formalistica alla luce degli attuali assetti del mercato del lavoro nell'ambito del quale, invero, in ragione della riduzione del tempo complessivo di lavoro (e, di norma, del reddito) che caratterizza l'eterogenea area del lavoro c.d. *non standard* (su cui, in generale, cfr. S. RENGA, *Proporzionalità, adeguatezza e eguaglianza nella tutela sociale dei lavori*, in *LD*, 2005, n. 1, nonché P. BOZZAO, *Dal “lavoro” alla “laboriosità”. Nuovi ambiti della protezione sociale e discontinuità occupazionale*, in *RDSS*, 2003, 535 ss.; sia consentito il rinvio a I. MARIMPIETRI, *La disciplina previdenziale del part-time*, in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2005, 507 ss.), la stessa stabilità del vincolo contrattuale (*id est*: l'esistenza di un rapporto di lavoro) non costituisce più sicuro indice di autosufficienza economica ai sensi dell'art. 36 Cost. (pur nella variabilità e storicità della nozione di retribuzione sufficiente).

Se, dunque, come necessario, la definizione normativa della *situazione* tutelata dall'art. 38, comma 2, Cost. non può avvenire al di fuori di una sua “storicizzazione” e, dunque,

del suo necessario articolarsi nella realtà dei rapporti economico-sociali (G. VARDARO, *Ordinamento intersindacale e teoria dei sistemi*, in *DLRI*, 1984, 3 ss.; M. DELL'OLIO, *L'art. 4 della Costituzione come "clausola generale" nel contesto di una disciplina per principi – Ancora della funzionalizzazione dell'impresa*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro (a 25 anni dalla Costituzione)*, Atti del III Convegno nazionale, Palinuro, settembre 1973, Pirola, Milano, 1976, 94 ss.; P. BARCELLONA, *Diritti sociali e Corte Costituzionale*, in *RGL*, 1995, 324 ss.), non vi può essere dubbio che, alla luce delle attuali dinamiche del mercato del lavoro, il bisogno socialmente rilevante derivante dalla assenza di reddito provocata dalla mancanza di lavoro nel mercato, fatto oggetto di tutela dall'art. 38, comma 2, Cost., non possa essere (e per la verità non lo è mai stato) esclusivamente quello conseguente l'estinzione formale di un rapporto di lavoro.


La considerazione della struttura dell'odierno mercato del lavoro avrebbe dovuto condurre la Corte ad una definizione normativa più articolata ed elastica dell'evento-disoccupazione involontaria di cui alla disposizione costituzionale (ma, anche qui, va forse chiamato in causa lo stile "laconico" dell'intera decisione).

In tale prospettiva, la Corte avrebbe potuto pienamente negare che il rapporto di lavoro part-time per ragioni oggettive (sia verticale che orizzontale), per essere ormai una modalità ordinaria d'impiego non riconducibile, pregiudizialmente e concettualmente, all'area della disoccupazione parziale, non impone, in via di principio, l'intervento "risarcitorio" – costituito dal trattamento di sostegno al reddito – di un tempo di lavoro "mancante" (sino ad integrare un "tempo pieno" a sua volta sempre meno standardizzabile); cionondimeno, sempre in via di principio, avrebbe dovuto essere ribadito che la protezione sociale è costituzionalmente necessitata a fronte di situazioni di bisogno – volta a volta individuate dal legislatore sotto il controllo del giudice costituzionale – che possono riconnettersi a rapporti di lavoro connotati da ridotta prestazione di lavoro e di retribuzione (un esempio, di tale tipo di tutela è costituito oggi dall'indennità di disoccupazione nella variante "a requisiti ridotti" che assolve, nell'area del lavoro strutturalmente precario, alla funzione di vera e propria integrazione di un reddito annuale ritenuto insufficiente (cfr., per tutti, C. LAGALA, *Le diverse funzioni dell'indennità di disoccupazione e la tutela dei lavoratori part-time*, cit.).

Ivana Marimpietri

Professore associato di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Cassino

4. Previdenza (segue)

4.2. Cass. 24 febbraio 2006 n. 4153 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 25).

Previdenza - Prescrizione contributiva - Riduzione del termine di prescrizione da decennale a quinquennale - Contributi rispetto ai quali il quinquennio dalla scadenza è maturato prima della entrata in vigore della modifica - Denuncia del lavoratore ovvero di atto interruttivo da parte dell'ente - Termine di prescrizione decennale - Sussistenza - Altre ipotesi - Termine decennale - Esclusione - Denuncia da parte del lavoratore nel corso del quinquennio - Termine decennale - Sussistenza.

In materia di prescrizione del diritto degli enti previdenziali (nel caso di specie, l'Inpgi) ai contributi dovuti dai lavoratori e dai datori di lavoro, ed in relazione all'intervenuta riduzione del termine di prescrizione da decennale a quinquennale, in virtù del disposto della l. n. 335/1995, in relazione ai contributi per i quali il quinquennio dalla scadenza era integralmente maturato prima dell'entrata in vigore della legge, la denuncia del lavoratore è idonea

a mantenere il precedente termine decennale solo quando sia intervenuta prima, ovvero intervenga comunque entro il 31 dicembre 1995, analogamente a quanto previsto per gli atti interruttivi dell'ente previdenziale; quanto agli altri contributi, parimenti dovuti per periodi anteriori alla entrata in vigore della legge, ma per i quali, a quest'ultima data, il quinquennio dalla scadenza non si era integralmente maturato (come nella specie, in cui i contributi si riferivano all'anno 1991, e quindi il diritto alla riscossione si estingueva nel 1996), il termine decennale può operare solo mediante una denuncia intervenuta nel corso del quinquennio dalla data della loro scadenza (nella specie, la Suprema Corte ha confermato la sentenza di merito, che aveva ritenuto prescritto per intervenuto decorso del termine quinquennale il credito contributivo, in quanto la denuncia, presentata solo nel 1997 in relazione ad un credito scaduto nel 1991, non era stata idonea a rendere operativo il termine decennale).

Retroattività ed ultrattività nella prescrizione contributiva

Sommario: **1.** Il compendio. – **2.** L'opzione dominante. – **3.** Le linee minoritarie. – **4.** Conclusioni.

1. La prescrizione della contribuzione obbligatoria è disciplinata da una norma di non facile lettura, la cui farraginosità e pessima formulazione hanno suscitato la perplessità di molti autori. I dubbi si sono tradotti in vari indirizzi giurisprudenziali, dei quali la sentenza in commento è espressione. Il contrasto ermeneutico nella sezione lavoro, probabilmente, non sarà placato neanche da un auspicabile futuro intervento in Sezioni Unite. Occorre un richiamo espresso al combinato disposto in materia (art. 3, commi 9 e 10, l. n. 335/1995), al fine di inquadrare correttamente i vari problemi che ne discendono. Si fa già da adesso una precisazione importante. Si espone qui il conflitto giurisprudenziale e dottrinale, tentando di offrire una soluzione ai soli problemi sollevati dalla sentenza in nota. Si omette di trattare di molti altri profili problematici che derivano dalla norma e che sono stati oggetto di discussione. Ad esempio, dubbi sono nutriti, anche in casa Inps, su cosa debba e possa intendersi per "denuncia del lavoratore", chi ne debba essere il destinatario e quali ne siano le forme e le condizioni e le facoltà soggettive di esercizio, ovvero cosa siano gli "atti interruttivi" e le "procedure" di recupero amministrativo della contribuzione omessa. Ciò premesso la norma sulla quale si focalizza l'analisi giurisprudenziale ha ridotto il periodo prescrizione della contribuzione obbligatoria a cinque anni, dall'originario decennio, disponendo al contempo alcuni complessi correttivi temporali. Prevede infatti un termine decennale che "è ridotto" al lustro a partire dal 1° gennaio 1996, purché non sia intervenuta denuncia da parte del lavoratore. A ciò si associa anche un comma intertemporale secondo cui i nuovi termini prescrizione si applicano anche alla contribuzione anteriore alla data di entrata in vigore della novella, a meno che non siano già intervenuti atti interruttivi o procedure di recupero coattivo della inadempienza rilevata. La complessa articolazione temporale della norma si è prestata in sede di legittimità a diverse interpretazioni. La Corte si è espressa in termini antitetici, riflettendo la non chiara esposizione letterale del disposto, e con la sentenza in commento ritorna sull'argomento occupandosi degli aspetti di diritto intertemporale che scaturiscono dal compendio. Non è chiaro, infatti, quale è il termine di prescrizione da applicare alla contribuzione anteriore, atteso che diverse interpretazioni possono darsi del termine iniziale del 1° gennaio 1996: decorso della nuova prescrizione per i soli crediti di nuova maturazione ovvero per tutte le contribuzioni pendenti. Gli effetti sono, ovviamente, rilevanti poiché dalla accettazione dell'una o dell'altra tesi derivano due problemi interpretativi sui quali si incentra l'attenzione della Corte in commento.

2. Il problema deriva dal regime prescrizione da ascrivere alla contribuzione che matura nel periodo anteriore al termine iniziale del 1° gennaio 1996. La tesi dominante fatta propria anche dalla sentenza in commento ritiene che alla data citata tutte le contribuzioni

pendenti siano soggette al termine quinquennale. In altre parole, il decorso del termine sarebbe “ridotto” con il decorso di quel termine iniziale di efficacia della nuova regolazione normativa. Lo sviluppo dell’iter logico della sentenza è apparentemente corretto. È confutato il motivo di ricorso dell’istituto previdenziale per il quale la contribuzione anteriore all’entrata in vigore della novella la prescrizione dovesse essere decennale. Il ricorrente corroborava tale interpretazione palesando che se la contribuzione “intermedia” (che matura tra il giorno successivo all’entrata in vigore della legge ed il termine iniziale del 1° gennaio 1996) era sottoposta a regime decennale, non avrebbe avuto senso ritenere che la contribuzione anteriore fosse invece quinquennale. Si sarebbe creata una irragionevole “isola prescizionale decennale” nel mezzo di un sistema orientato alla generale prescrizione quinquennale. La Corte rifugge questa interpretazione. Sostiene che il regime quinquennale è il regime generale ordinario applicabile dal 1° gennaio 1996 per ogni tipo di contribuzione, sia essa maturata successivamente a tale data, sia essa anteriore od intermedia rispetto all’entrata in vigore della novella. La sentenza si muove nell’alveo della tesi dominante per la quale il termine iniziale del 1° gennaio 1996 è riferito al tempo in cui si applica la riduzione quinquennale nei confronti di tutti i periodi prescizionali pendenti, riconoscendo al termine quinquennale carattere generale. Tale assunto si fonda su considerazioni di carattere letterale. Il comma 10 estende alla contribuzione anteriore gli stessi nuovi termini previsti dal comma 9 per la contribuzione successiva all’entrata in vigore della norma. Su un piano squisitamente letterale è richiamato l’intero comma, dunque è richiamato sia il termine decennale sia il successivo inciso di riduzione quinquennale a decorrere dal 1° gennaio 1996.

Ne consegue che la contribuzione anteriore è soggetta ad un termine prescizionale decennale fino al 31 dicembre 1995, salvo ridursi al quinquennio a decorrere dal giorno successivo. Tale riduzione quinquennale è evitabile solo in ragione del complesso regime delle eccezioni decennali. La norma prevede infatti alcuni eventi esogeni od endogeni al rapporto obbligatorio, il cui verificarsi impedisce eccezionalmente la riduzione quinquennale a favore della perduranza della vigenza del precedente termine decennale (*contra*, P. CAPURSO, *Prescrizione dei contributi previdenziali e denuncia del lavoratore*, in *IPrev*, 2001, 960, per il quale esistono due termini di prescrizione, entrambi in specialità reciproca). La sentenza ritiene altresì che l’atto di eccezione debba intervenire entro il quinquennio dalla data di maturazione del credito contributivo (vedi anche Cass. 29 gennaio 2003 n. 1372, in *LG*, 2003, 759, con nota di A. RONDO, *La facoltà di denuncia del lavoratore e dei suoi superstiti*). In coerenza con la ricostruzione succitata in base alla quale dalla data del 1° gennaio 1996 il termine prescizionale si riduce al lustro, la sentenza afferma che l’atto di eccezione decennale debba intervenire entro il quinquennio poiché non è possibile ritenere che la deroga normativa abbia facoltà di fare “rivivere” un diritto ormai estinto, un effetto ormai verificatosi, pur non senza opposizioni al riguardo (M.M. MUTARELLI, *Le (in)certezze della giurisprudenza in materia di prescrizione dei contributi pensionistici*, in *RIDL*, 2006, II, 167; G. RIGANÒ, *La prescrizione in materia previdenziale*, in R. PESSI (a cura di), *La riforma del sistema previdenziale*, Cedam, Padova, 1995, 315; A. RONDO, *op. cit.*; C.A. NICOLINI, *Prescrizione dei contributi, automaticità delle prestazioni e tutela dell’anzianità previdenziale dopo la l. 335/95*, in *RIDL*, 1996, I, 295. Contrario P. CAPURSO, *op. cit.*, e, per altri motivi, anche Cass. 15 settembre 2004 n. 18540, in *RDSS*, 2005, n. 2, 425).

3. Tale interpretazione ha però sollevato il dubbio della dottrina, che ha rilevato che applicare retroattivamente un nuovo e ridotto termine prescizionale significa comprimere eccessivamente la posizione del creditore. La soluzione adesiva all’orientamento giurisprudenziale maggioritario trova la sua motivazione più nel rifiuto delle alternative che su un convinto consenso a tale ricostruzione (M.M. MUTARELLI, *op. cit.*, per il quale “le norme non consentono di trovare una soluzione appagante”). Sarebbe infatti possibile che alla data del 1° gennaio 1996 il nuovo termine quinquennale renda immediatamente

alla data del 1° gennaio 1996 il nuovo termine quinquennale renda immediatamente prescritti alcuni crediti contributivi dei quali era ancora pendente il termine decennale. In tal caso la legge disporrebbe una specie di “condono prescrizione” generalizzato (una grande sanatoria per C.A. NICOLINI, *op. cit.*) che comprimerebbe eccessivamente le ragioni della parte creditrice.

Tali preoccupazioni sono state recepite dalla Suprema Corte che, in due diversi indirizzi isolati ha diversamente opinato rispetto all'orientamento dominante. La prima interpretazione alternativa (Cass. 12 febbraio 2003 n. 2100, in *MGL*, 2003, 262, con nota a confutazione di P. PARISELLA, *Termini di prescrizione dei contributi previdenziali: appunti a margine di una recente pronuncia della cassazione*, e in *FI*, 2003, I, 2098, con nota di G. DE MARZO, *Prescrizione dei contributi previdenziali tra riforme ed esigenze di bilancio*; cfr. Cass. 5 marzo 2001 n. 3213, in *MGC*, 2001, 409) limitando restrittivamente il comma 10 alla sola estinzione della sospensione triennale (*ex art. 2, comma 19, d.l. n. 463/1983*), sostiene che il termine del 1° gennaio 1996 debba essere riferito al periodo in cui matura il credito contributivo. Tutti i crediti posteriori a tale data sarebbero soggetti a prescrizione quinquennale, tutti quelli anteriori rimarrebbero soggetti al termine decennale. Sostenere, al pari dell'orientamento dominante, che il termine faccia riferimento ad un momento temporale decorso il quale la prescrizione sia sempre e comunque quinquennale equivale a dotare la lettera di un effetto retroattivo del quale, tuttavia, non vi è traccia espressa. Una norma retroattiva fa eccezione al principio generale dell'irretroattività normativa, di talché tale effetto non può essere estrapolato in sede di interpretazione correttiva di una lettera ambigua. L'interprete in tal caso deve preferire l'esegesi conforme al principio generale. La seconda diversione giurisprudenziale (Cass. 15 settembre 2004 n. 18540, cit., con nota di C.A. NICOLINI, *Il ruolo della denuncia del lavoratore nella disciplina della prescrizione dei contributi*, in *RDSS*, 2004, n. 2, 357) presuppone che lo *ius superveniens* abbia abrogato per incompatibilità la precedente disposizione decennale, sostituendo la stessa con una nuova ed autonoma regolazione che acquista ordinario effetto temporale dalla data della sua entrata in vigore. Non si tratterebbe dunque di una modifica del regime passato, ma di una indipendente ed autonoma previsione normativa per la quale, dal momento della sua entrata in vigore, il termine di tutte le contribuzioni in essere (e dunque anche quelle decorrenti) è abrogato e sostituito con un nuovo termine. La nuova norma ha efficacia dalla sua entrata in vigore, di talché il nuovo termine inizia a decorrere da tale data e non dal momento della maturazione del credito stesso. L'indirizzo in parola tiene tuttavia conto della peculiarità della norma sopravvenuta che prevede il complesso regime delle eccezioni decennali. L'introduzione del nuovo termine è soggetto a condizione sospensiva negativa. Cioè è subordinata al fatto che non intervenga un atto di denuncia del lavoratore che ha l'effetto di mantenere vigente il pregresso termine. La Corte ricostruisce sostenendo che il nuovo termine (e dunque l'abrogazione implicita del vecchio termine) entri in vigore solo se entro il quinquennio successivo al 1° gennaio 1996 non intervenga l'atto di eccezione decennale. Dunque individua, brillantemente, due termini di prescrizione:

- a) il termine decennale decorrente dalla data di maturazione del credito contributivo;
- b) il termine quinquennale decorrente dalla data di entrata in vigore dell'effetto di riduzione contenuto nella novella, dunque dal 1° gennaio 1996.

Il primo termine resta efficace fino a che esso non viene abrogato implicitamente dal nuovo termine. Il nuovo termine però, a dispetto dell'orientamento dominante, non entra in vigore il primo gennaio 1996. Esso comincia a decorrere da questa data, ma si perfeziona solo se entro il suo decorso non intervengano atti di eccezione decennale. Dunque se entro il 1° gennaio 2001 non sia intervenuta la denuncia del lavoratore. Soltanto a questa data il termine quinquennale è perfetto e ha facoltà di abrogare implicitamente il precedente termine decennale. Fino al 1° gennaio 2001 quindi insistono due termini conte-

stuali e la prescrizione matura in ragione del primo termine che viene in scadenza.

- Se il termine decennale scade prima del 1° gennaio 2001, il nuovo termine quinquennale non è mai entrato in vigore e una eventuale denuncia tardiva sarebbe *inutiliter datum*, in quanto intervenuta in un momento storico in cui il credito sarebbe già prescritto.

- Se il termine decennale scade dopo il primo gennaio 2001, esso sarebbe a quella data automaticamente abrogato, implicitamente, dal perfezionarsi del nuovo termine quinquennale per effetto del mancato intervento della denuncia del lavoratore e dunque dell'avverarsi della condizione sospensiva negativa che ne impediva il perfezionamento.


Risalire l'iter logico della sentenza è però cosa ardua. La sentenza estrae la soluzione come se fosse un coniglio da un cilindro. Tanto è vero che neppure il migliore commentatore era riuscito a capire "cosa rappresenti il quinquennio decorrente dal 1° gennaio 1996" (C.A. NICOLINI, *op. cit.*). Deve altresì specificarsi che la sentenza ritiene altresì soggette al regime delle eccezioni decennali le sole contribuzioni anteriori e intermedie, ma non anche quelle successive (intravedendo una ragione di natura esclusivamente intertemporale nella norma).

4. Si può adesso tentare una ricostruzione del "rompicapo". Con una premessa. Chi scrive è stato in un primo momento convinto della correttezza dell'odierno indirizzo. Le due diversioni giurisprudenziali erano imputabili, ad un primo esame, ad un tentativo di rispondere ai dubbi di costituzionalità (enunciati da P. BOER, *Ricongiunzione dei periodi assicurativi e automaticità delle prestazioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *RGL*, II, 399) della norma in esame per il tramite di una interpretazione adeguatrice non aderente, tuttavia, al preciso dettato normativo. La linea dominante confutava gli orientamenti minoritari ritenendo che l'effetto di riduzione quinquennale è indipendente da un presunto carattere retroattivo della norma. La prescrizione non è un "evento nel tempo" ma un "periodo di tempo" il cui decorso sorge con il perfezionamento del credito e cessa con il termine finale. Lo *ius superveniens* interviene in una situazione pendente e dunque regola la contingenza che non è riconfigurabile nell'alveo del "fatto compiuto" ovvero del "diritto quesito". L'assenza di espressi caratteri di retroattività nella novella, dunque, non giustifica di per sé l'interpretazione minoritaria. Nondimeno, in *re melius perpensa*, si ritiene ora di dovere aderire agli orientamenti minoritari. Giova una breve digressione. Per interpretare correttamente una norma ambigua è necessario estrapolare la sua *ratio legis*. Nel caso in discussione non esiste concordia ricostruttiva: armonizzazione della prescrizione nel sistema delle obbligazioni, seppur *ex lege* come quelle contributive (G. VILLANI, *Questioni relative alla prescrizione dei contributi previdenziali*, in *Rivista della previdenza pubblica e privata*, 2001, n. 2, 63); ritorno a criteri di assicurazione corrispettiva del sistema previdenziale (A. RONDO, *Il nuovo regime prescrizione dei contributi previdenziali*, in C. CESTER (a cura di), *La riforma del sistema pensionistico*, Giappichelli, Torino, 1996, 184); beneficio del debitore per evitare il rischio da "cumulo composto" delle sanzioni civili (le sanzioni civili si applicano in "ragione di anno"). Un inadempimento risalente negli anni è più gravemente sanzionato, nonostante la presenza di tetti massimi delle sanzioni pluriennali. In tal senso, G. RIGANÒ, *op. cit.*; contrario, P. CAPURSO, *op. cit.*, per il quale il debitore rimane comunque soggetto alla azione di risarcimento del danno *ex artt.* 2116 c.c. e 13, l. n. 1338/1962. Il rilievo può essere attenuato ove si noti che la responsabilità sanzionatoria, con le aliquote proporzionali applicate in ragione di anno, è sensibilmente più favorevole alla responsabilità civilistica da danno; non è mancata una interpretazione restrittiva al solo piano del trattamento previdenziale (C.A. NICOLINI, *op. cit.*) ovvero alle sole ipotesi dell'evasione contributiva (P. BOER, *op. cit.*). Tali ricostruzioni però, a parere di chi scrive, individuano un effetto e non una ragione motivante. La *ratio legis* della prescrizione è sempre quella di liberare un debitore e estinguere il diritto di un creditore al fine di adeguare l'apparenza al diritto (la contribuzione previdenziale non diverge da quella civile. L'indisponibilità deriva dal fat-

to che è liberato sia il debitore “immediato” [il datore di lavoro] e sia il debitore “derivato” [l’ente previdenziale liberato dall’obbligo di futura prestazione derivante dalla contribuzione]). In altre parole la legge fissa un termine decorso il quale si presume che il creditore abbia rinunciato ad esercitare un suo diritto obbligatorio, conferendo significato giuridico ad un comportamento omissivo attraverso il quale si presume una volontà remissiva di un credito disponibile. Assegnare un valore ad un comportamento omissivo è possibile solo prima che il comportamento sia compiuto, a meno che non si voglia riconoscere un effetto retroattivo alla norma. In altre parole il diritto sopravvenuto regolerebbe un “fatto compiuto” dato dal comportamento omissivo già tenuto dal creditore destinatario della norma. La norma sopravvenuta non è destinata, come ritenuto dalla linea dominante, a regolare “un periodo di tempo” (non ancora compiutosi e dunque pendente) bensì è destinata a significare “un comportamento omissivo” del creditore (già tenuto, dunque, un “fatto compiuto” non influenzato dalla legge sopravvenuta non retroattiva). In caso contrario l’affidamento sulla pendenza di un termine prescrizione sarebbe irragionevolmente lesa dalla norma sopravvenuta che riduca il termine. Il creditore, privato a sorpresa (sebbene, nel caso di specie, mitigata dall’“effetto annuncio”) della facoltà di esperire termini interruttivi, sarebbe vulnerato irrimediabilmente nella propria posizione soggettiva, in violazione dei principi dell’affidamento, della ragionevolezza e della piena tutela dei diritti, immanenti nell’ordinamento (Cass. 23 maggio 2003 n. 8146, in *FI*, 2004, I, 92).

Donatello Garcea
Funzionario – Direzione Generale Inps

5. Prova (patto di)

5.1. Trib. Roma 14 luglio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 9).

Patto di prova - Generica indicazione delle mansioni - Nullità - Licenziamento illegittimo - Sussistenza.

È nullo, e quindi si considera come non apposto, il patto di prova che non contenga la specifica indicazione delle mansioni da svolgere – nel caso di specie il patto conteneva la semplice indicazione della generica mansione di direttore amministrativo – con la conseguenza che il licenziamento intimato al dirigente per mancato superamento del periodo di prova deve ritenersi illegittimo e deve applicarsi la relativa tutela risarcitoria.

La nullità del patto di prova in caso di indicazione generica delle mansioni

Sommario: **1.** Il caso di specie. – **2.** La nullità del patto di prova e l’ipotesi specifica della indicazione generica delle mansioni.

1. Con sentenza del 14 luglio 2005, la Sezione Lavoro del Tribunale di Roma, previa declaratoria di nullità del patto di prova apposto al contratto di lavoro, dichiarava l’illegittimità del licenziamento del lavoratore Fa. Gi., dirigente licenziato per mancato superamento del periodo di prova, condannando la società Ca. srl al pagamento al ricorrente dell’indennità sostitutiva del preavviso prevista dall’art. 33, comma 5, Ccnl di settore, nella misura minima di sei mensilità, nonché al pagamento dell’indennità supplementare prevista dall’art. 29 Ccnl.

Il Tribunale non accoglieva poi altre richieste avanzate dal lavoratore, tra le quali quella di inclusione nella retribuzione del controvalore economico dell'uso privato della autovettura aziendale.

Il ricorrente era stato assunto dalla società convenuta in data 23 febbraio 2001 in qualità di dirigente con incarico di direttore amministrativo. Al contratto di lavoro era stato apposto un patto di prova. La società Ca. srl, dopo lo svolgimento della prova, aveva licenziato lo stesso lavoratore per mancato superamento della stessa in data 8 giugno 2001.

Le doglianze avanzate in ricorso riguardavano principalmente due profili.

Uno di fatto, lamentando il ricorrente che per tutto il periodo di prova non gli sarebbero mai state affidate mansioni da dirigente, essendosi limitato il lavoro al disbrigo di pratiche burocratiche per l'immatricolazione e pratiche assicurative.

Un secondo profilo era poi di diritto, rilevando il ricorso alla nullità del patto di prova apposto al contratto, in quanto lo stesso era privo della specifica indicazione delle mansioni attribuite al lavoratore, della specifica indicazione circa la durata temporale della prova nonché per la palese violazione della disposizione del Ccnl di settore, il quale dichiarava il patto di prova applicabile solo ai dirigenti di "nuova assunzione".


2. La sentenza che ci occupa riguarda principalmente il c.d. "patto di prova", cioè la fattispecie prevista dall'art. 2096 c.c., il quale statuisce che le parti di un contratto di lavoro possono prevedere un periodo di prova, periodo durante il quale vi è la libertà di recesso da parte dei contraenti senza obbligo di preavviso o di pagamento di alcuna indennità. La forma del patto deve essere necessariamente quella scritta a pena di nullità, con sottoscrizione di entrambe le parti contraenti. In caso contrario il patto è nullo e pertanto si ha come non apposto, con la conseguenza che il rapporto di lavoro è sin dalla sua origine a tempo indeterminato (cfr. Cass., sez. un., 9 marzo 1983 n. 1756 e Cass. 17 giugno 1982 n. 3699).

Durante il periodo di prova, il rapporto di lavoro è pienamente costituito e sono operanti tutti i diritti e gli obblighi derivanti alle parti dal contratto di lavoro. Vi è pertanto una sostanziale parificazione normativa ed economica tra i lavoratori in prova e quelli non in prova, fatta salva la possibilità di interruzione del rapporto di cui si è detto.

A tal proposito è da notare che la legittimità del recesso *ad nutum* incontra alcuni limiti, limiti che sono stabiliti dalla legge, dalla contrattazione collettiva ovvero dall'elaborazione giurisprudenziale della materia.

In particolare, è stato giudicato illegittimo il licenziamento per mancato superamento della prova quando questa non sia stata effettivamente consentita, cosa che si verifica quando al lavoratore non siano state attribuite concretamente le mansioni (cfr. Cass. 8 febbraio 2000 n. 1387, in *OGI*, 2000, 193) ovvero quando il periodo di prova sia stato inadeguato a permettere una concreta valutazione delle capacità del lavoratore (cfr. Cass. 6 giugno 1987 n. 4979, in *FI*, 1988, 872).

Altro limite è quello relativo al superamento in modo positivo della prova da parte del lavoratore. A tal proposito però, è bene ricordare che la Suprema Corte ha più volte ribadito che la valutazione effettuata dal datore di lavoro non deve necessariamente essere limitata alle capacità tecniche del lavoratore, ma può estendersi anche al comportamento complessivo dello stesso, ed in particolare alla sua correttezza, al modo in cui manifesta la sua personalità, ecc. (cfr. Cass. 21 luglio 2001 n. 9948, in *DPL*, 2002, 14).

Ancora, è naturalmente illegittima la risoluzione del rapporto di lavoro in prova effettuata per motivi discriminatori, anche se in tal caso l'onere probatorio ricade sul lavoratore (cfr. C. Cost. 22 dicembre 1980 n. 189, in  indice A-Z, voce *Recesso*, e Cass. 12 marzo 1999 n. 2228, in *CG*, 2000, 340).

La dichiarazione di illegittimità del licenziamento intimato nel periodo di prova non comporta la conversione del rapporto di lavoro in contratto a tempo indeterminato, bensì solo il diritto del lavoratore a terminare la prova fino alla data di scadenza naturale del

patto (cfr. Cass. 18 novembre 1995 n. 11934).

Diverse sono invece le conseguenze di un patto di prova dichiarato, come nel caso che ci occupa, nullo.

Infatti, la dichiarazione di nullità del patto, che come si è detto comporta il fatto che lo stesso si abbia come non apposto con la conseguenza che il rapporto di lavoro viene considerato come a tempo indeterminato sin dall'origine, comporta l'illegittimità del licenziamento intimato e la successiva tutela stabilita dalla legge a seconda del tipo di rapporto.

Nel caso qui commentato, trattandosi di un rapporto di lavoro dirigenziale, la condanna non poteva essere alla reintegrazione nel posto di lavoro, stante la peculiarità della tutela riservata ai dirigenti in tema di licenziamento, bensì solo quella al pagamento dell'indennità sostitutiva del preavviso e dell'indennità supplementare stabilita dal Ccnl di settore.

Le argomentazioni utilizzate dal giudice a sostegno della dichiarazione di nullità del patto di prova sono essenzialmente basate sulla mancata specifica indicazione delle mansioni da svolgere durante detto periodo, suffragando la sua decisione con la specifica indicazione dell'art. 2 del Ccnl di settore, con la copiosa giurisprudenza sia di merito che di legittimità elaborata sul punto.

In effetti, la giurisprudenza, di merito e di legittimità, ha elaborato un orientamento ormai consolidato secondo il quale il patto di prova apposto al contratto di lavoro deve, oltre che risultare da atto scritto, contenere la specifica indicazione delle mansioni da espletare e ciò in quanto la facoltà del datore di lavoro di esprimere la propria insindacabile valutazione sull'esito della prova ha come presupposto necessario che tale valutazione debba effettuarsi in ordine a mansioni esattamente identificate ed indicate e pertanto già a priori conosciute al lavoratore.

Ciò perchè la causa del patto di prova è ravvisabile nella tutela di un interesse comune del datore di lavoro e del lavoratore, attuando il patto un esperimento finalizzato all'accertamento della reciproca convenienza del contratto. Nell'ambito di detto accertamento, al lavoratore deve essere consentito di valutare anche le modalità ed i mezzi con cui deve essere eseguita la prestazione lavorativa.

Ciò comporta che, qualora il patto di prova non contenga l'indicazione specifica delle mansioni da svolgere, lo stesso deve considerarsi non coerente con la propria causa e pertanto nullo.


A tal fine, la Suprema Corte ha anche di recente ribadito che "il riferimento al sistema classificatorio della contrattazione collettiva è sufficiente ad integrare il requisito della specificità dell'indicazione delle mansioni del lavoratore in prova solo se rispetto alla scala definitoria di categorie, qualifiche, livelli professionali, il richiamo contenuto nel patto di prova è fatto alla nozione più dettagliata" (cfr., per tutte, Cass. 12 gennaio 2005 n. 427).

Nel caso di specie, la semplice indicazione della mansione di "direttore amministrativo" è sembrata al giudicante del tutto insufficiente ad integrare i requisiti di cui si è detto sopra e ciò non solo alla luce della giurisprudenza citata, ma anche della specifica necessità in tal senso contenuta nel Ccnl applicato.

Il giudicante ha pertanto dichiarato la nullità del patto di prova e giudicando assorbente tale motivo, ha ritenuto superfluo entrare nel merito delle altre doglianze del lavoratore.

Maurizio Bernasconi
Avvocato del Foro di Varese
Realini&Bernasconi avvocati associati

6. Pubblico impiego

6.1. Cass. 8 settembre 2005 n. 17842 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 3).

Pubblico impiego - Comando del dipendente pubblico - Rapporto organico e rapporto di servizio - Differenza - Oneri economici direttamente connessi all'attività del lavoratore in comando - Attribuzione.

In linea generale la posizione di comando, pur non comportando alcuna alterazione del rapporto di lavoro, ne implica una rilevante modificazione in senso oggettivo, giacché il dipendente viene destinato a prestare servizio, in via ordinaria e abituale, presso un'organizzazione diversa da quella di appartenenza. In particolare, fermo restando il c.d. rapporto organico (che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza), si modifica il c.d. rapporto di servizio, atteso che il dipendente è inserito sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, sia sotto quello gerarchico e disciplinare, nell'amministrazione di destinazione, a favore della quale egli presta esclusivamente la sua opera.

Poiché, pertanto, l'interesse primario che giustifica l'attribuzione del potere è quello della amministrazione di destinazione, che assume i poteri di gestione del rapporto di lavoro in forza dell'imperatività del provvedimento, non possono gravare sul datore di lavoro distaccante gli oneri economici direttamente connessi all'attività prestata presso l'amministrazione di destinazione, salva, naturalmente, una diversa, specifica previsione di legge che diversamente disponga.

Sul comando del dipendente pubblico

Sommario: **1.** Il caso di specie, i precedenti gradi di giudizio e l'impostazione della Suprema Corte.
– 2. L'istituto del comando-distacco nel settore pubblico e nel settore privato.

1. La sentenza in epigrafe prende in considerazione l'istituto del comando (in giurisprudenza, anche sulla scia della contrattazione collettiva più recente, l'espressione è usata alternativamente a quella di distacco pubblico), meccanismo in forza del quale il dipendente di una pubblica amministrazione può essere chiamato a prestare, temporaneamente, la propria attività lavorativa presso un'amministrazione differente da quella ove risulta incardinato, così da colmare determinate ed eccezionali necessità (TAR Sicilia - Palermo, sez. II, 12 giugno 1995 n. 530, in *FA*, 1996, 10057; in dottrina, M. ESPOSITO, *La mobilità del lavoratore a favore del terzo*, Jovene, Napoli, 2002, 129 ss.; M.T. CARINCI, *La fornitura di lavoro altrui*, sub. art. 2127 c.c., in P. SCHLESINGER (diretto da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2000, 175 ss.).

Nel caso specifico la Suprema Corte è chiamata a decidere se gli oneri economici direttamente connessi alla prestazione resa in favore dell'amministrazione di destinazione debbano gravare su quest'ultima anziché su quella originaria.

Sul punto, la sentenza in commento, che concerne il caso di un dipendente dell'Azienda Municipalizzata del latte di Napoli distaccato dal 1° febbraio 1983 al 31 ottobre 1990 presso il Commissariato di Governo per il terremoto sulla base di una richiesta proveniente proprio da quest'ultimo, esclude con fermezza che le indennità aggiuntive ed i compensi per il lavoro straordinario direttamente corrisposti dall'amministrazione utilizzatrice debbano essere presi in considerazione da quella di origine al fine del calcolo del t.f.r. spettante al lavoratore temporaneamente distaccato.

Sostanzialmente, la Corte ribalta quanto affermato dai giudici di merito. Nel primo e nel secondo grado di giudizio, infatti, stante il carattere fisso e continuativo delle indennità e

dello straordinario corrisposti dal Commissariato di Governo, si era sostenuto che tali elementi dovessero essere presi in considerazione dalla Azienda Municipalizzata del latte di Napoli al fine di calcolare il t.f.r. spettante al lavoratore distaccato. Si sarebbe, dunque, trattato di somme corrisposte, in primo luogo, a titolo retributivo (perciò ricomprese nella nozione onnicomprensiva di retribuzione di cui all'art. 2120 c.c.) e pur sempre in costanza di rapporto, essendo irrilevante il fatto che fossero erogate direttamente dal Commissariato di Governo. La parte ricorrente denuncia per cassazione la violazione e falsa applicazione dell'art. 2120 c.c., sostenendo che le somme erogate dal Commissariato hanno natura risarcitoria anziché retributiva e, secondariamente, lamenta una errata interpretazione dei requisiti caratterizzanti l'istituto del distacco pubblico. La Suprema Corte precisa, infatti, che il caso sottoposto alla sua attenzione configura "un'ipotesi di distacco o comando di diritto pubblico caratterizzata dalla natura provvedimentale dell'atto che ha disposto il comando, atto di competenza del soggetto nella cui organizzazione il dipendente viene inserito (il Commissariato Straordinario) e non del soggetto datore di lavoro, dall'interesse del quale prescinde". Ne consegue che non sarebbe stato in alcun modo giustificabile far ricadere sulla Pubblica Amministrazione distaccante le scelte operative approntate da quella utilizzatrice, l'unica ad aver tratto un reale vantaggio dall'operazione posta in essere. Sebbene appaia criticabile (anche alla luce della giurisprudenza prevalente, cfr. Cass. 28 agosto 2003 n. 12628, in *MGC*, 2004, fasc. 7-8) la scelta di non considerare retributiva la natura dello straordinario continuativamente prestato e delle indennità "fisse" (soluzione che, inoltre, non considera il fatto che il lavoratore distaccato non potrebbe parimenti godere dei benefici corrisposti dalla amministrazione distaccante agli altri lavoratori non distaccati), emerge chiaramente l'intento della Cassazione di voler distinguere con precisione il diverso rapporto intercorrente tra il lavoratore distaccato e le due amministrazioni ove è chiamato a prestare la propria opera. Essa, infatti, esclude la responsabilità dell'azienda municipalizzata sulla base della convinzione che non possono gravare sul datore di lavoro distaccante gli oneri economici direttamente connessi all'attività prestata presso l'amministrazione di destinazione, salva, naturalmente, una specifica previsione di legge che diversamente disponga. In sostanza, dunque, secondo l'apprezzamento della Corte, le somme in oggetto dipenderebbero dal rapporto di servizio instauratosi con l'amministrazione utilizzatrice anziché da quello organico instaurato con l'amministrazione distaccante. Conseguentemente, è esclusa qualsiasi forma di responsabilità di quest'ultima in merito agli oneri economici della prima.

2. Simili conclusioni consentono, quindi, di svolgere alcune considerazioni di carattere generale sull'istituto oggetto della presente sentenza, analizzando, da un lato, il diverso ruolo giocato dalle amministrazioni coinvolte nel comando, distinguendone, dall'altro, i tratti qualificanti rispetto al distacco di natura privatistica, figura attualmente regolata dall'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, ma che in passato ha tratto ispirazione proprio dal settore pubblico.

L'utilizzo e, di conseguenza, anche la disciplina del comando sono piuttosto risalenti nel tempo.

Una prima regolamentazione dei casi e dei modi per potervi ricorrere è contenuta negli artt. 56 e 57 del Testo Unico degli impiegati dello Stato (d.P.R. n. 3/1957) cui hanno fatto seguito modifiche (art. 34, d.P.R. n. 1077/1970, e art. 17, l. n. 127/1997), nonché varie disposizioni di settore.

Nell'ottica del Testo Unico il comando risulta finalizzato a garantire maggiore flessibilità all'interno dei rigidi schemi della pubblica amministrazione. Esso è, infatti, proposto come una deroga al principio generale di incardinamento dei dipendenti pubblici nei ruoli dell'amministrazione di appartenenza (TAR Calabria - Reggio Calabria 26 luglio 1983, in *TAR*, 1983, 3053; C. Conti, sez. contr., 25 settembre 1980 n. 1099, in *CS*, II, 218), sebbene circoscritta ad esigenze determinate e temporanee dell'amministrazione stessa (la

temporaneità è per lo più un elemento *de relato*, sicché si ritiene spetti all'amministrazione utilizzatrice decidere quando interrompere il rapporto, essendo venute meno le necessità iniziali. Si veda TAR Campania, sez. V, 9 ottobre 2001 n. 4522, in *FA*, 2001, 3006; Trib. Salerno ordinanza 20 giugno 2000, in *LG*, 2000, 1079; TAR Campania - Napoli, sez. I, 17 luglio 1995, in *TAR*, I, 1995, 4320).

Successivamente, nella prassi, l'istituto ha visto sempre più ampliato il suo impiego, risultando utile per affrontare sia la necessità di scambi di professionalità entro le amministrazioni pubbliche, sia le richieste di trasferimento degli stessi dipendenti.

In sostanza, il comando è parso soddisfare in via principale gli interessi della amministrazione di destinazione, non creando, al contrario, vantaggi rilevanti per quella di origine. Non a caso l'art. 57 del d.P.R. n. 3/1957 (confortato anche dalla più recente contrattazione collettiva di settore), assegna all'ente utilizzatore l'onere di corrispondere la retribuzione al lavoratore distaccato, precludendo a quest'ultimo la possibilità di cumulare eventuali indennità corrisposte dall'amministrazione di appartenenza con analoghi trattamenti economici accessori previsti a favore del personale di quella di destinazione (salva la facoltà di opzione riconosciuta dall'art. 3, comma 63, l. n. 537/1993).

Resta, comunque, fuori dubbio la conservazione inalterata del rapporto originario (c.d. rapporto organico), trattandosi di un istituto che implica modifiche destinate a riflettersi soltanto sulla sede di servizio, con la conseguenza che tutte le principali vicende del rapporto di lavoro, compreso il profilo economico, continuano ad essere riferite alla amministrazione di appartenenza.

È questo un principio ormai consolidato in giurisprudenza (oltre alla sentenza in commento, si veda C. Stato, sez. VI, 27 novembre 1996 n. 1637, in *CS*, 1996, I, 1811; C. Stato, sez. IV, 26 aprile 1990 n. 308, in *RA*, 1990, 846; Cass., sez. un., 20 gennaio 1993 n. 642, in *MGC*, 1993, 84; TAR Puglia - Bari, sez. II, 21 giugno 1995 n. 507, in *TAR*, 1995, I, 3930), che trova conferma altresì sia nella legislazione più risalente (l'art. 57 TU prevede espressamente il coinvolgimento del personale comandato in tutte le progressioni economiche e di carriera relative all'amministrazione di appartenenza), sia nella recente contrattazione collettiva (l'art. 4, comma 9, del Ccnl integrativo Ministeri del maggio 2001 e l'art. 3, comma 9, del contratto integrativo Aziende e Amministrazioni autonome dello Stato del 2002 stabiliscono che l'assegnazione temporanea tramite comando non pregiudica la posizione del dipendente agli effetti della maturazione dell'anzianità lavorativa, dei trattamenti di fine lavoro e di pensione e dello sviluppo professionale).

Attualmente, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, il profilo che desta maggiori perplessità è quello relativo all'individuazione della normativa di riferimento, ferma restando la sopravvivenza di quella anteriore al 1993 per il personale non contrattualizzato (per una ricostruzione di tali questioni, si veda R. BOCCI, *Nota a Cons. Stato n. 2 del 2003*, in *LPA*, 2003, n. 1, 120).

In merito a questo aspetto, posto che il d.lgs. n. 29/1993, così come trasfuso nel d.lgs. n. 165/2001, non ha disciplinato l'istituto in esame, è plausibile ritenere che il silenzio del legislatore debba essere inteso come un rinvio immediato alle regole di diritto privato e alla contrattazione collettiva che, *ex art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001*, sono destinate a regolamentare i rapporti tra le amministrazioni ed i propri dipendenti.

Nei fatti è stata, tuttavia, rilevata una difficoltà di fondo nell'effettuare il coordinamento normativo necessario per poter disciplinare il comando secondo le norme privatistiche.

È stata evidenziata sia la tendenziale sovrapposizione del comando con il divieto di interposizione di cui alla legge, ora abrogata, n. 1369/1960 (sul punto, vedi M.T. CARINCI, *Sulla distinzione tra distacco lecito ed interposizione: ha rilievo la natura dell'interesse del distaccante?*, in *RIDL*, 2001, n. 3, 407), giustificabile soltanto in ragione degli interessi superiori di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione utilizzatrice, sia la necessità di rispettare le regole di organizzazione degli uffici e di gestione del personale

degli enti coinvolti.

Tali condizioni hanno, perciò, imposto la temporanea sopravvivenza della disciplina pubblicistica, gradualmente disapplicata con il successivo intervento in materia della contrattazione collettiva *ex art. 69, d.lgs. n. 165/2001*. E appaiono in linea con tale esegesi i principali accordi di comparto sinora intervenuti sulla materia: quello integrativo dei Ministeri, sottoscritto in data 16 maggio 2001; quello del comparto Sanità 20 settembre 2001 e quello integrativo relativo al comparto Aziende e Amministrazioni dello Stato del 24 aprile 2002.

Più complesso risulta, invece, il rapporto con l'art. 30 del d.lgs. n. 276/2003, che per la prima volta, recependo le indicazioni della giurisprudenza e dottrina consolidate sull'argomento, ha disciplinato compiutamente il distacco nel settore privato (per una ricostruzione sull'argomento, si veda C. BIZZARRO, M. TIRABOSCHI, *La disciplina del distacco nel decreto legislativo n. 276 del 2003*, in *q. Rivista*, 2004, 360).

La norma, sebbene non possa essere utilizzata in riferimento al dipendente pubblico, dal momento che l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 esclude dall'ambito di operatività della riforma del mercato del lavoro le Pubbliche Amministrazioni, permette però di evidenziare gli elementi che, ad oggi, differenziano il distacco nel settore pubblico da quello destinato ad operare nel settore privato, tenuto conto altresì che l'elaborazione di quest'ultimo era stata fondata, in assenza di apposite regole, proprio sulla disciplina del primo.

Dalla lettera dell'art. 30 sembra tuttavia emergere una diversa prospettiva nella regolamentazione dei due istituti.

Infatti, l'interesse al distacco da parte del datore di lavoro richiesto dal legislatore del 2003 per la validità dell'operazione stessa, non trova riscontro nel settore pubblico, nel quale prevalgono le esigenze dell'amministrazione di destinazione. Tale diversa finalità è confermata dal fatto che la retribuzione del lavoratore privato continua a gravare sul datore di lavoro distaccante, mentre nel settore pubblico si assiste ad una progressiva assegnazione di tale incombenza all'amministrazione di destinazione.


Comuni ad entrambe le fattispecie sono, invece, l'elemento della temporaneità e della determinazione, finalizzati ad evitare che l'opera del dipendente si riduca ad una generica messa a disposizione di manodopera.

In dottrina si dubita che l'esclusione del settore pubblico dall'ambito di operatività dell'art. 30 possa comportare conseguenze significative, anche alla luce delle ricordate differenze (S. MAINARDI, *D.lgs. 10 settembre 2003 n. 276 e riforma del mercato del lavoro: l'esclusione del pubblico impiego*, in *LPA*, 2003, n. 6, 1069). Maggiori problemi potrebbero sorgere, tuttavia, qualora si consolidasse la tendenza al distacco di personale pubblico presso soggetti privati e viceversa, su cui nel tempo è stato espresso anche qualche parere favorevole in giurisprudenza (Cass., sez. un., 14 dicembre 1998 n. 12543, in *CG*, 1999, I, 3501). Peraltro, si ritiene che il contenuto dell'art. 30 possa essere agevolmente adattato al settore pubblico, soprattutto grazie alla contrattazione collettiva che, come è stato evidenziato in dottrina, dovrà ricoprire un ruolo significativo proprio in tal senso (S. MAINARDI, *Comandi e fuori ruolo (mobilità temporanea tra amministrazioni diverse: comando, distacco e collocamento fuori ruolo)*, in F. CARINCI (diretto da), *Il rapporto di lavoro nelle Pubbliche amministrazioni. Commentario*, Utet, Torino, 2004, 741 ss.).

Elisa Lazzati

Collaboratore – Istituto di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Milano

7. Trasferimento del lavoratore

7.1. Cass. 22 marzo 2005 n. 6117 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 23).

Trasferimento del lavoratore - Ragioni tecniche, organizzative e produttive - Onere della prova - Nozione di unità produttiva.

In tema di trasferimento del lavoratore e con riferimento alla sussistenza delle ragioni organizzative e produttive riferite alla sede di partenza, ai fini della prova che deve fornire il datore di lavoro, rileva – non la dislocazione urbana degli stabilimenti o uffici – ma la nozione di unità produttiva, individuabile in ogni articolazione autonoma dell'azienda avente, sotto il profilo funzionale e finalistico, idoneità ad esplicare, in tutto o in parte, l'attività dell'impresa medesima, anche se composta da stabilimenti o uffici dislocati in zone diverse dello stesso Comune.

La prova delle ragioni tecniche, organizzative, sostitutive e produttive ed i limiti al potere datoriale di disporre il trasferimento del lavoratore

Con la sentenza in epigrafe la Cassazione dichiara l'illegittimità del trasferimento del lavoratore intimato in assenza di specifica prova delle ragioni tecniche, produttive e organizzative richieste espressamente dall'art. 2103 c.c. e riferite alla singola unità produttiva di provenienza del medesimo lavoratore trasferito.

La Cassazione, conformandosi al consolidato orientamento della giurisprudenza maggioritaria (App. Milano 6 agosto 2003, in *LG*, 2004, I, 92; Trib. Roma 16 marzo 2000, in *DL*, 2000, II, 457 ss.; sulla rilevanza dei motivi in tema di trasferimento del lavoratore; Pret. Milano 25 novembre 1995, in *LG*, 1996, 328), ha escluso a carico del datore di lavoro l'onere di provare le suddette ragioni tecniche, produttive e organizzative con riferimento ad entrambe le unità produttive coinvolte dal trasferimento, constatando che il nesso di causalità utile ai fini della legittimità del provvedimento si perfeziona con la sussistenza, presso l'unità produttiva di provenienza del lavoratore, di un mutamento organizzativo serio, attuale ed obiettivo (nel senso di dimostrabile: Cass. 11 febbraio 1998 n. 1438, in *RIDL*, 1998, II, 610), indipendentemente dalla sua attinenza alla soppressione del posto di lavoro o alla riorganizzazione degli strumenti produttivi (Cass. 20 dicembre 2002 n. 18209, in *D&G*, 2003, fasc. 3, 103; Cass. 11 agosto 1992 n. 9487, in *MGC*, 1992, fasc. 8-9. Nella giurisprudenza di merito Trib. Roma 30 maggio 2003, in *LG*, 2003, 1085 ss.; Pret. Pisa 16 dicembre 1998, in *D&L*, 1999, 575 ss. In dottrina M.T. CARINCI, *Il giustificato motivo oggettivo nel rapporto di lavoro subordinato: ragioni tecniche, organizzative, produttive (e sostitutive) come limite ai poteri e libertà del datore di lavoro*, Cedam, Padova, 2005, 57 ss.).

La Cassazione in commento, quindi, esclude l'esistenza a carico del datore di lavoro di un preciso onere probatorio avente ad oggetto la sussistenza delle ragioni *ex art.* 2103 c.c. presso entrambe le unità produttive coinvolte nel trasferimento. Il provvedimento ed il relativo nesso di causalità possono, pertanto, considerarsi perfetti una volta data la prova delle esigenze tecniche, produttive, organizzative con riferimento all'unità produttiva di provenienza del lavoratore trasferito, purché la stessa risulti effettivamente sottoposta ad un mutamento organizzativo attuale, serio ed obiettivo.

Come ha fatto notare parte della dottrina, solo ammettendo l'esistenza di un duplice nesso di causalità relativo al trasferimento in senso stretto, nonché alle ragioni della scelta dell'unità produttiva di destinazione, si potrebbe sostenere a carico del datore di lavoro

un più ampio onere della prova, relativo alla sussistenza della ragioni tecniche, produttive e organizzative con riferimento sia all'unità produttiva di provenienza del lavoratore che a quella di destinazione (M.T. CARINCI, *op. cit.*, 59 ss.).

Indipendentemente dall'orientamento prescelto circa l'ampiezza dell'onere della prova, il giudizio in ordine alla legittimità del trasferimento non può prescindere dall'esatta individuazione del centro di imputazione delle esigenze di cui all'art. 2103 c.c.

A tal fine la giurisprudenza (compresa quella in commento) ha definito "unità produttiva" unicamente "ogni articolazione autonoma dell'impresa, anche se composta da stabilimenti o uffici dislocati in zone diverse dello stesso Comune, avente, sotto il profilo funzionale e finalistico, idoneità ad esplicare in tutto o in parte, l'attività di produzione dell'impresa" (Cass. 29 luglio 2003 n. 11660, in *NGL*, 2004, 194; Cass. 14 giugno 1999 n. 5892, in *FI*, 2000, I, c. 596).

A qualificare una sede dell'impresa quale unità produttiva è, pertanto, l'esistenza di una organizzazione di persone o mezzi idonei a fornire un prodotto o servizio obiettivamente caratterizzato e valutabile sotto il profilo economico.

Non rileva la collocazione geografica della sede o la distanza fisica che separa l'unità produttiva di provenienza del lavoratore da quella di arrivo, in quanto a distinguere l'una dall'altra non è la collocazione all'interno di territori comunali differenti (cfr. Cass. 29 luglio 2003 n. 11660, cit.) quanto la capacità intrinseca di organizzare e conseguire in completa autonomia un risultato economico coerente con il fine dell'impresa.

Per attribuire ad una sede dell'impresa la qualità di unità produttiva deve, pertanto, aversi riguardo alle modalità con cui è svolta l'attività economica assegnata ed alla sua capacità di realizzare il prodotto/fine richiesto indipendentemente dall'esterno e dalla presenza di altre unità produttive nella stessa azienda.

Non a caso la giurisprudenza ha ritenuto di poter qualificare quale unità produttiva anche un gruppo di dipendenti coordinati ed organizzati tra loro, il cui rendimento in termini di produzione ed operatività sia garantita dal possesso di un particolare *know how*.

Ne consegue che l'unità produttiva non sia necessariamente un'entità materiale collocata e collocabile in uno spazio fisico separato, ma semplicemente un'organizzazione economica in grado di funzionare in autonomia.

Precisate le suddette premesse, la Cassazione, con la sentenza in epigrafe, si è uniformata al principio di diritto secondo cui il potere dispositivo del datore di lavoro, in ordine alla variazione delle modalità di adempimento alla prestazione lavorativa, non è sindacabile sotto il profilo dell'opportunità, non potendo il Giudice, tra più soluzioni organizzative tutte ragionevoli, indicare quella maggiormente adatta a soddisfare le esigenze aziendali (Cass. 2 agosto 2002 n. 11624, in *NGL*, 2003, 68; Cass. 12 dicembre 2002 n. 17786, in *FI*, 2003, I, c. 440; Cass. 28 luglio 2003 n. 11597, in *NGL*, 2004, 194; Cass. 25 maggio 1996 n. 4823, in *GC*, 1999, I, 2919, con nota E. GRAGNOLI, *Trasferimento del lavoratore, mutamento di mansioni e note di qualifica*; Cass. 17 giugno 1991 n. 6832, in *NGL*, 1991, 595; Cass. 21 agosto 1991 n. 9011, in *NGL*, 1992, 261).

Il sindacato del Giudice dovrà pertanto rispettare il confine segnato dal disposto dell'art. 41 Cost. (Cass. 2 agosto 2002 n. 11624, cit.; Cass. 2 gennaio 2001 n. 27, in *NGL*, 2001, 313; Cass. 18 novembre 1998 n. 11634, in *NGL*, 1999, 92; Cass. 23 febbraio 1998 n. 1912, in *RIDL*, 1999, II, 55, con nota di P. TULLINI; Cass. 11 agosto 1992 n. 9487, cit. Nella giurisprudenza di merito App. Milano 6 agosto 2003, cit.; Trib. Torino 19 novembre 1994, cit.; Pret. Torino 14 luglio 1995, cit. In dottrina M.T. CARINCI, *op. cit.*, 58 ss.), limitandosi all'accertamento della sussistenza, presso l'unità produttiva di provenienza del lavoratore, delle ragioni tecniche, produttive e organizzative addotte dal datore di lavoro (Cass. 27 novembre 2002 n. 16801, in *D&G*, 2002, fasc. 46, 73), salvo in ogni caso il diverso dettato della contrattazione collettiva (Cass. 26 gennaio 1995 n. 909, in *RGL*, 1995, II, 74, e in *GC*, 1996, I, 2919, con nota di E. GRAGNOLI, *op. cit.*) nonché i principi

di buona fede e correttezza *ex artt. 1175 e 1375 c.c.*

Nel caso di specie la Cassazione specifica inoltre che non rispetta tali principi la condotta di quel datore di lavoro che, pur avendo motivato il trasferimento ordinandone per importanza le ragioni tecniche, produttive e organizzative, abbia in sede giudiziale fornito prova unicamente di quelle subordinate, lasciandone invece sprovvista la principale, la quale, per sua stessa natura, le contiene tutte.

Elisa Barbieri

Collaboratore – Istituto di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Milano

OSSERVATORIO DI LEGISLAZIONE PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Apprendistato

- *apprendistato professionalizzante nel settore aereo-spaziale (1.1. – 1.3.)*

Extracomunitari (lavoro degli)

- *principio di parità di trattamento (2.2.)*
- *ingresso nel territorio nazionale per motivi di lavoro subordinato (2.3.)*
- *lavoro a termine (2.1.; 2.4. – 2.5.)*

Lavoro a termine (o a tempo determinato)

- *clausole di contingentamento in generale (3.1. – 3.2.)*
- *clausole di contingentamento: la mancata attuazione nel settore industria metalmeccanica (3.3.)*

Lavoro irregolare

- *nozione di lavoro sommerso (4.1.)*
- *aggiornamento del quadro normativo di riferimento (4.2.)*
- *profili sanzionatori (4.3.)*
- *lavoratori extracomunitari (4.4.)*

Mercato del lavoro

- *collocamento: aggiornamento del quadro normativo di riferimento (5.1.; 5.6.)*

- *collocamento: comunicazioni obbligatorie (5.2. – 5.5.)*
- *collocamento: profili sanzionatori (5.7.)*

Metalmeccanico

- *contrattazione aziendale: l'accordo integrativo del gruppo Fiat (6.1. – 6.6.)*

Previdenza (assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali)

- *aggiornamento del quadro normativo di riferimento (7.1.)*
- *particolari tipologie contrattuali (7.2.)*
- *lavoro domestico (7.3.)*
- *revisione delle rendite (7.4.)*
- *silicosi e asbestosi (7.5.)*

Salute e sicurezza

- *rischio rumore: aggiornamento del quadro normativo di riferimento (8.1. – 8.2.)*

Servizi ispettivi

- *sospensione dei lavori in edilizia (9.1. – 9.5.)*
- *diffida obbligatoria (9.6. – 9.13.)*
- *codice di comportamento degli ispettori (Inail) (9.14. – 9.15.)*

*Nota per la lettura dell'Osservatorio di
legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva (*)*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

* La documentazione commentata nell'Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva è raccolta in collaborazione con ADAPT – Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati in materia di lavoro e relazioni industriali e con Cisl – Dipartimento del mercato del lavoro, Confcommercio – Servizio sindacale, Confindustria – Ufficio Relazioni industriali e affari sociali, Ires-Cgil, Uil – Dipartimento del mercato del lavoro.

1. Apprendistato

Apprendistato professionalizzante e regolamentazione nel settore metalmeccanico dopo il Ccnl 19 gennaio 2006: il caso Alenia-Finmeccanica

Sommario: **1.1.** Le peculiarità del settore aereo-spaziale e l'importanza di professionalità con competenze elevate. – **1.2.** Il protocollo Finmeccanica. – **1.3.** Il contratto aziendale Alenia: apprendistato professionalizzante.

1.1. Il rinnovato Ccnl del settore metalmeccanico, concluso il 19 gennaio 2006 (in [Boll. Adapt](#), 2006, n. 3, per un commento generale cfr. D. MARRAMA, C. FRIGHETTO, *Il percorso negoziale per giungere al rinnovo del Ccnl dei metalmeccanici*, in *q. Rivista*, 2006, 877) dopo un lungo periodo di concertazione, ha regolamentato, tra le sue novità più importanti, il contratto di apprendistato nel settore. Dato atto delle innovative previsioni incluse dalle parti nella disciplina del nuovo contratto (cfr. D. MARRAMA, C. FRIGHETTO, *op. cit.*), pare importante ricordare, a circa 10 mesi dalla firma del Ccnl, l'effetto a cascata che lo stesso ha determinato a livello decentrato (vedi anche di seguito, in *q. Osservatorio*, il contributo di D. COLLETO, *L'accordo integrativo del gruppo Fiat*, § 5). In tal senso, particolare rilevanza ha avuto il Protocollo di intesa firmato da Finmeccanica e le OO.SS. di categoria il 4 aprile (in [Boll. Adapt](#), 2006, n. 21), nonché il successivo accordo aziendale di Alenia Aeronautica S.p.A. del 13 aprile (in [Boll. Adapt](#), 2006, n. 25).

Il gruppo Finmeccanica, come è noto, rappresenta una delle maggiori realtà italiane operante, a livello globale, nei settori aerospazio, difesa e sicurezza, nonché uno dei principali operatori nell'elicotteristica e nell'elettronica per la difesa, nei servizi satellitari e spaziali. Alenia Aeronautica S.p.A., società controllata da Finmeccanica, è anch'essa specializzata in campo aeronautico. La tipologia di attività svolta dal Gruppo – ed in particolare dalla Alenia Aeronautica – necessita all'evidenza di competenze tecniche elevate e di alte professionalità.

Per tali ragioni, tenuto conto anche del breve lasso di tempo con cui Finmeccanica S.p.A. ha recepito le indicazioni contenute nel Ccnl dei metalmeccanici, il Protocollo e il successivo accordo Alenia mostrano uno specifico interesse nel panorama degli accordi volti a favorire il ricorso al nuovo apprendistato.

1.2. Il protocollo sottoscritto da Finmeccanica S.p.A., Fim-Cisl, Fiom-Cgil e Uilm-Uil, pur riconoscendo l'importanza generale del contratto di lavoro a tempo indeterminato, considera l'apprendistato professionalizzante come il principale strumento di inserimento lavorativo per i giovani a cui le società appartenenti al gruppo devono fare ricorso. Le parti condividono infatti l'idea che la finalità formativa del contratto è idonea, al termine del percorso di apprendimento *on the job*, a favorire il conseguimento di una qualifica professionale coerente con i livelli di conoscenza teorico-pratica già previsti a livello di Gruppo nell'ambito dei percorsi di inserimento del personale.

Con riferimento alla disciplina del contratto, il protocollo, si limita, allo stato, ad individuare esclusivamente quattro criteri guida, contestualmente ad un rinvio al livello di contrattazione aziendale per quanto riguarda la specifica individuazione delle modalità applicative di tali criteri. Si tratta, in particolare, della estensione agli apprendisti di tutte le tutele sindacali previste per i lavoratori a tempo indeterminato e degli eventuali premi di risultato previsti per questi ultimi; il protocollo inoltre specifica che le modalità di determinazione della durata del contratto saranno operate a livello aziendale, in base alle specifiche competenze da sviluppare durante l'apprendistato e tenuto conto del precedente percorso professionale del lavoratore; con riferimento, invece, ai profili formativi, l'accordo prevede la necessità di programmare una verifica periodica del percorso svolto in

in apprendistato ad opera dell'azienda.

1.3. Proprio nel rispetto dei principi guida indicati in sede di protocollo, Alenia Aeronautica S.p.A. ha regolamentato (ed attivato) concretamente, a livello aziendale, il contratto di apprendistato professionalizzante.

Con particolare riferimento al trattamento economico, l'accordo aziendale conferma da un lato l'estensione degli eventuali premi di risultato anche agli apprendisti, dall'altro lato dispone l'estensione degli ulteriori istituti di miglior favore previsti dalla contrattazione aziendale, fatta in ogni caso salva la retribuzione minima contrattuale prevista dal contratto collettivo nazionale. Sempre con riferimento all'aspetto economico del contratto l'accordo aziendale, coerentemente a quanto previsto nel Ccnl Metalmeccanici Industria del 19 gennaio 2006, l'accordo prevede la suddivisione del rapporto in due periodi retributivi in base all'anzianità di modo che, al termine di ciascuno dei due periodi ed al conseguimento dei risultati formativi programmati, sia corrisposto all'apprendista un premio *una tantum* la cui misura è determinata anche essa nell'accordo.

Unitamente a ciò, conformemente alle indicazioni incluse nel Protocollo Finmeccanica, è confermata la previsione circa la verifica semestrale sul percorso svolto dall'apprendista e operata a livello aziendale.


Peculiari risultano le previsioni riguardanti la durata del contratto. Quest'ultima dovrà essere determinata all'interno del contratto individuale, mediante una riduzione dei termini massimi definiti dal Ccnl del 19 gennaio 2006, sulla base delle competenze da acquisire e delle precedenti esperienze del lavoratore.

Infine, di particolare rilievo risulta la previsione secondo la quale l'azienda si impegna a confermare il 75% delle risorse inserite con contratto di apprendistato, fatto salvo uno scenario di mercato conforme alle previsioni del Piano industriale. Tale previsione prende le mosse proprio dal Protocollo del 4 aprile, nel quale le Parti auspicano che l'apprendistato "costituisca lo strumento contrattuale di riferimento, seppur non esclusivo" per l'inserimento dei giovani nelle aziende del Gruppo.

2. Extracomunitari (lavoro degli)

Spunti critici sulle difficoltà applicative del contratto a tempo determinato ai lavoratori extracomunitari

Sommario: **2.1.** Premessa. – **2.2.** Il principio di parità di trattamento. – **2.3.** L'ingresso dei cittadini extracomunitari per motivi di lavoro subordinato. – **2.4.** Difficoltà di utilizzo del contratto a tempo determinato. – **2.5.** Riflessioni sulle possibilità applicative del contratto *de quo*.

2.1. Con nota del 25 maggio 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 28) la Direzione generale per l'Attività ispettiva istituita presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale risponde ad un'istanza di interpello avanzata dalla Federazione delle associazioni italiane alberghi e turismo in merito all'applicabilità delle norme del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, sul lavoro a tempo determinato, ai lavoratori extracomunitari.

In particolare la Federalberghi chiede alla Direzione generale di pronunciarsi sulla possibilità, per i lavoratori stranieri muniti di contratto di soggiorno, di avvalersi delle norme previste dall'art. 1, comma 4, ai sensi del quale in caso di rapporto di lavoro puramente occasionale, di durata cioè non superiore a dodici giorni, non è necessario l'atto scritto e dall'art. 10, comma 3, che esclude dal campo di applicazione del decreto i rapporti di lavoro di durata non superiore a tre giorni instaurati nei settori del turismo e dei pubblici esercizi per l'esecuzione di speciali servizi.

Nella risposta la Direzione generale, richiamandosi al principio della parità di trattamento tra lavoratori extracomunitari e lavoratori italiani, conferma la piena applicabilità di tutte le disposizioni legali e contrattuali vigenti nell'ordinamento giuridico italiano ai lavoratori stranieri *regolari*, ivi comprese, pertanto, le norme del d.lgs. n. 368/2001, ferma restando la necessità del rispetto di tutte le regole poste in materia di immigrazione (ingresso, soggiorno, controlli alle frontiere, respingimenti ed espulsioni) e finalizzate alla tutela della pubblica sicurezza e dell'ordine sociale all'interno del Paese ospitante.

Ma proprio la presenza di una capillare rete di regole volte a porre limiti rigorosi all'immigrazione, a ridurre l'ingresso di lavoratori stranieri entro una determinata quota stabilita annualmente da appositi decreti flussi ministeriali, subordinando tale ingresso al possesso di tutta una serie di requisiti formali, rendono più gravosa l'applicazione delle norme sul lavoro a tempo determinato ed ancora di più quelle relative ai rapporti di breve durata sopra indicate, facendo assurgere all'equiparazione del lavoratore straniero a quello italiano, almeno nella fase dell'instaurazione del rapporto di lavoro, il ruolo di una mera affermazione di principio in alcuni casi molto distante dalla realtà effettiva.

Sebbene l'interpello non si esprima sui problemi che, in pratica, datori di lavoro e lavoratori extracomunitari debbono affrontare ogniqualevolta vogliono stipulare un rapporto di lavoro a tempo determinato, offre comunque lo spunto per un'analisi più approfondita di queste tematiche.

2.2. L'applicabilità delle norme sui rapporti di lavoro di breve durata ai lavoratori stranieri, termine riferito esclusivamente ai cittadini di Stati che non fanno parte dell'Unione Europea e agli apolidi (art. 1, d.lgs. n. 286/1998, TU in materia di immigrazione), viene, dunque, confermata dal Ministero del lavoro attraverso il richiamo al principio della parità di trattamento con i lavoratori italiani, principio sancito, a livello internazionale, dall'art. 10 della convenzione OIL n. 143/1975, che impone ad ogni Stato membro, per il quale la convenzione sia in vigore, di formulare ed attuare "una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio" e, a livello nazionale, dall'art. 10 Cost., il quale garantisce allo straniero una condizione giuridica conforme alle norme ed ai trattati internazionali.

Nonostante tale solenne riconoscimento, il diffondersi di fenomeni di sfruttamento ed abuso nei confronti degli immigrati hanno spinto il legislatore a ribadire e specificare la portata di questo principio nell'art. 1, l. n. 943/1986, ora assorbita nel TU, ai sensi del quale: "la Repubblica Italiana [...] garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti nel suo territorio ed alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani", consolidando questa disposizione con una serie di norme sanzionatorie volte a reprimere ogni forma di discriminazione etnica, religiosa e razziale (per un approfondimento, si veda L. CASTELVETRI, *La discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*, in G. DONDI (a cura di), *Il lavoro degli immigrati*, Ipsoa, Milano, 2003, 269; ID., *Le garanzie contro le discriminazioni sul lavoro per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi*, in *q. Rivista*, 1999, 322).

Ma se dal punto di vista normativo, non sussistono dubbi sull'equiparazione in materia di condizioni di vita e di lavoro, di salari e di diritti economici tra un lavoratore immigrato regolarmente entrato nel nostro Paese ed un lavoratore italiano, le perplessità ed i problemi applicativi sorgono a monte, al momento stesso dell'ingresso (vedi M.V. BALLESTRERO, *Lavoro subordinato e discriminazione fondata sulla cittadinanza*, in AIDLASS, *Lavoro e discriminazione, Atti dell'XI Congresso nazionale*, Giuffrè, Milano, 1996, 141, la quale sottolinea come è nel primo accesso al lavoro, in quanto connesso all'ingresso regolare nel territorio dello Stato, che lo straniero è (legittimamente) "discriminato") e

sotto due ordini di profili: da un lato occorre, infatti, valutare la compatibilità di norme come quelle sul rapporto di lavoro a tempo determinato con le regole poste in materia di ingresso e dall'altro il possibile utilizzo di queste norme quale strumento per combattere l'immigrazione irregolare o clandestina.

2.3. In Italia, alla fine del 2005, la popolazione immigrata ha raggiunto i 3 milioni di unità, oltre a circa 500.000 irregolari e/o clandestini, il 5,7% dell'intera popolazione (vedi CARITAS-MIGRANTES (a cura di), *Immigrazione. Dossier Statistico 2006. XVI Rapporto sull'immigrazione*, 25 ottobre 2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 54, e, per quanto riguarda gli immigrati irregolari, la ricerca condotta da F. PITTAU, *I dati sulla presenza irregolare in Italia*, 27 giugno 2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 38), tenuto conto sia dei nuovi arrivi che dei bambini nati in Italia da entrambi i genitori stranieri. Pertanto, una analisi del mercato del lavoro, oggi, non può prescindere dalla valutazione dell'incidenza, del peso sempre maggiore acquisito dai lavoratori stranieri e, quindi, deve essere sviluppata in combinato disposto con le *immigration policies*, le politiche di controlli alle frontiere, flussi di ingresso e trattamento giuridico degli extracomunitari (cfr. E. PUGLIESE, *Immigrazione, lavoro e diritti di cittadinanza*, in *DLRI*, 2004, n. 2, 323).

La l. 30 luglio 2002, n. 189, nota come "Legge Bossi-Fini", ha modificato il TU del 1998 nella parte, tra le altre, relativa al rilascio dei permessi per lavoro subordinato, sopprimendo la possibilità di ingresso per inserimento nel mercato del lavoro, con sponsorizzazione o auto-sponsorizzazione, rafforzando, tra le condizioni per il rilascio del nulla osta all'ingresso del lavoratore, la garanzia dell'alloggio e l'impegno per il datore di lavoro a sostenere le spese dell'eventuale rimpatrio del lavoratore e, soprattutto, introducendo l'obbligo di stipula del contratto di soggiorno per lavoro subordinato, art. 5-bis, e ripristinando la procedura della previa verifica della disponibilità di lavoratori italiani o comunitari a svolgere le prestazioni lavorative per cui è richiesto il lavoratore straniero, art. 22, comma 4, TU (per un'analisi dell'evoluzione della normativa italiana in materia di immigrazione, si veda, tra gli altri, S. BRIGUGLIO, *I criteri di ammissione dei migranti per lavoro, tra normativa italiana e armonizzazione europea: la difficile gestazione del "diritto di immigrazione"*, in *DLRI*, 2004, n. 4, 729; G. DONDI, *La politica verso l'immigrazione: dalla legge Turco-Napolitano alla Legge Bossi-Fini*, in G. DONDI (a cura di), *op. cit.*, 3). Viene comunque mantenuto intatto il sistema, introdotto con la l. n. 943/1986, che assoggetta l'ingresso di un lavoratore straniero al rilascio del preventivo nulla osta al lavoro, rilascio condizionato dall'esistenza di un contratto di lavoro subordinato stipulato con un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia (cfr. G. LUDOVICO, *La disciplina del lavoro immigrato extracomunitario dopo le modifiche previste dalla L. n. 189/2002*, in *LG*, 2002, n. 11, 1023).

Non solo, questa connessione ingresso-autorizzazione è a sua volta limitata da politiche di *governance* finalizzate al controllo del numero di accessi ed attuate tramite la determinazione annuale di quote massime, fissate entro il 30 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di stranieri che possono entrare in Italia per motivi di lavoro sia esso subordinato, anche stagionale, che autonomo (per un approfondimento del decreto flussi per il 2006 si veda V. VILLANOVA, *Extracomunitari: parte la corsa alle quote di ingresso per il 2006*, in *GLav*, 2006, n. 12, 12 ss.).

Pertanto, per procedere all'assunzione di un lavoratore straniero sprovvisto del permesso di soggiorno e, dunque, ancora residente all'estero, un datore di lavoro, oggi, deve presentare allo Sportello Unico per l'immigrazione, ex art. 22, commi 1, 2 e 3, TU, apposita richiesta, nominativa o numerica, per la concessione del nulla osta al lavoro subordinato indicando non solo tutti i suoi dati, ivi compreso il reddito d'esercizio dichiarato nella denuncia annuale dei redditi d'impresa, al fine di valutare la congruità della sua capacità economica, ma anche la proposta di stipula di un contratto di soggiorno per lavoro subor-

dinato a tempo indeterminato, determinato o stagionale, con orario a tempo pieno o parziale, con indicazione del trattamento retributivo ed assicurativo, della disponibilità dell'alloggio e dell'impegno a comunicare ogni variazione concernente il rapporto di lavoro (art. 30-bis, comma 2, d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, regolamento di attuazione del TU sull'immigrazione, così come modificato dal d.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334).

Si tratta di una procedura estremamente articolata che vede coinvolte diverse figure, dalle Poste Italiane per l'invio delle richieste, agli Sportelli Unici per l'immigrazione, istituiti con il d.P.R. n. 334/2004, dalle Direzioni provinciali del lavoro con compiti di istruttoria in merito alla verifica del possesso, da parte del datore e del lavoratore, dei requisiti richiesti, fino alle Questure competenti al rilascio del visto di ingresso e dei successivi permesso di soggiorno e carta di soggiorno (si veda A. CASOTTI, M.R. GHEIDO, *Il lavoro degli stranieri in Italia*, in *DPL*, 2005, n. 13, inserto; N. PERSICO, *Programmazione e attuazione della politica dell'immigrazione nel territorio dello Stato*, in *q. Rivista*, 2006, n. 3, 844, e la documentazione e gli interventi in *📖 Boll. Adapt*, 2006, n. 12, edizione speciale), procedura che, sebbene in alcuni casi, come, ad esempio, per l'assunzione di un lavoratore straniero già in possesso della carta di soggiorno o di un permesso per motivi diversi dal lavoro subordinato, sia stata semplificata (si veda la nota del Ministero dell'interno, prot. n. 2768/2.2, 25 ottobre 2005, con commento di A. MILLO, *Semplificata l'assunzione dei lavoratori stranieri*, in *DPL*, 2005, n. 47, 2577, e la circ. 9 febbraio 2006, n. 1, commentata sempre da A. MILLO, *Nulla osta al lavoro per cittadini stranieri: le nuove istruzioni ministeriali*, in *DPL*, 2006, n. 9, 486), rende, comunque, i tempi per l'assunzione di un lavoratore extracomunitario lunghi ed incerti.

2.4. Queste procedure amministrative, finalizzate al costante monitoraggio e controllo pubblico dell'ingresso degli extracomunitari nel nostro Paese, indici di politiche regolative in senso restrittivo ed incentrate sul problema della sicurezza, mal si coordinano con le esigenze effettive del mercato del lavoro, con il continuo bisogno di manodopera dei Paesi di destinazione e con le norme volte a regolamentarne i rapporti giuridici, tra cui, appunto, le norme sul lavoro a tempo determinato.

Analizzando le domande presentate nel 2005 (cfr. i dati riportati in CARITAS-MIGRANTES (a cura di), *op. cit.*), emerge chiaramente come le richieste di lavoratori extracomunitari siano notevolmente maggiori rispetto alle quote di ingressi predeterminate negli appositi decreti flussi, circa 124.000 domande per lavoratori extracomunitari non stagionali, contro le 27.900 quote assegnate, dati che evidenziano una frattura tra il mercato formale (quello programmato) e quello reale espresso dalle aziende e dalle famiglie, discrasia che ha come conseguenza quella di incentivare il lavoro irregolare anche in considerazione del fatto che, nella grande maggioranza dei casi, le domande presentate riguardano lavoratori già presenti, clandestinamente, sul territorio italiano.

L'evoluzione del mercato del lavoro, lo sviluppo del settore terziario, l'innalzamento dei livelli di istruzione ha determinato un *deficit* di manodopera nei segmenti inferiori del sistema occupazionale, determinando una "divaricazione tra il lavoro richiesto ed il lavoro offerto" (cfr. F. BERTI, *Mercato del lavoro e immigrazione: considerazioni critiche sulle nuove politiche migratorie*, in M. AMBROSINI, F. BERTI (a cura di), *Immigrazione e lavoro*, F. Angeli, Milano, 2003, 31) ed incentivando l'inserimento di lavoratori extracomunitari in taluni settori soprattutto per il lavoro domestico, il basso terziario, l'edilizia, l'agricoltura e le piccole e medie imprese (per un approfondimento sulle problematiche socio-economiche legate all'ingresso di lavoratori extracomunitari nel mercato del lavoro nazionale si veda, tra gli altri, M. AMBROSINI, *La fatica di integrarsi: immigrati e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001; N. HARRIS, *I nuovi intoccabili*, Il Saggiatore, Milano, 2001).

Ma se da un lato, come già anticipato, nella disciplina del rapporto di lavoro il lavoratore straniero munito di contratto di soggiorno è equiparato al lavoratore italiano, dall'altro

non si può negare come una politica migratoria basata sul connubio tra ingresso-permanenza dello straniero nel territorio e preventiva sottoscrizione di un contratto di lavoro renda in pratica estremamente difficile, se non impossibile, l'applicazione di diversi modelli contrattuali che paradossalmente, se utilizzati, faciliterebbero l'inserimento di manodopera extracomunitaria.

Meccanismi di inserimento flessibili, infatti, meglio si adattano a soddisfare le esigenze sia del datore di lavoro (valutazione delle capacità, competenze del lavoratore, necessità di manodopera per brevi periodi e per lavori determinati), sia del prestatore di lavoro, il quale una volta inserito nel nostro tessuto lavorativo con un contratto di durata limitata nel tempo, ben potrà spostarsi, valutare altre offerte, stipulare altri contratti. Ma all'interno delle leggi sull'immigrazione non solo non vi è alcuna differenziazione tra rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed a termine, ma forme di lavoro atipiche, che rappresentano lo sviluppo del mercato del lavoro degli ultimi decenni, non trovano alcuno spazio (cfr. M. TIRABOSCHI, *Extracomunitari e lavoro "atipico"*, in *q. Rivista*, 2001, 503).

Una volta infatti completato l'*iter* davanti agli Sportelli Unici per l'immigrazione, l'art. 18, l. n. 189/2002, prevede che il nulla osta debba essere rilasciato entro il termine massimo di 40 giorni dal ricevimento della domanda, previa verifica del possesso, in capo al datore di lavoro, di tutti i requisiti richiesti e nel rispetto delle quote fissate annualmente. A questo punto il lavoratore, entro 6 mesi, dovrà recarsi presso la rappresentanza diplomatico-consolare del Paese di origine o di stabile residenza, per richiedere il visto di ingresso, visto rilasciato entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta ed, infine, una volta giunto in Italia, recarsi presso lo Sportello Unico competente per firmare il contratto di soggiorno e la richiesta di permesso di soggiorno poi trasmessa alla Questura del luogo. Si tratta, quindi, di tempi estremamente lunghi, che spesso vanno oltre i termini fissati dallo stesso legislatore e che impediscono, in pratica, al datore di lavoro di avvalersi di strumenti contrattuali flessibili.

Nonostante il mercato del lavoro si stia muovendo nella direzione di agevolare modelli di impiego più elastici, attraverso previsioni normative dirette a governare la flessibilità della forza lavoro, l'inserimento di lavoratori extracomunitari rimane, dunque, ancora legato al vecchio sistema del contratto di soggiorno a tempo indeterminato, rendendo l'impostazione adottata dalla normativa sull'immigrazione "velleitaria ed inconcludente ed essa stessa causa delle irregolarità" (come sottolineato in CARITAS-MIGRANTES (a cura di), *op. cit.*).

A *contrario*, norme come quelle sul contratto a termine, se applicate, potrebbero contribuire alla riduzione del numero degli *outsiders*, dei lavoratori privi di occupazione regolare; non c'è dubbio che incentivare i datori di lavoro ad avvalersi di lavoratori stranieri non ancora presenti sul territorio, rendendo più facile e rapido il loro ingresso secondo i canali della legalità, diminuirebbe il numero di coloro che entrano nel nostro Paese clandestinamente, con la speranza poi di essere regolarizzati.


Anche se, infatti, le leggi sull'immigrazione sono improntate su di un sistema che permette ad un lavoratore straniero di entrare in Italia soltanto in presenza di un preventivo contratto di lavoro al fine di bilanciare sempre gli ingressi con le esigenze del mercato e non avere, di conseguenza, immigrati inoccupati, nella realtà e, soprattutto, in settori come quello dei servizi alla persona dove alla base del rapporto di lavoro è indispensabile un incontro diretto tra datore e lavoratore per la costituzione di un vincolo fiduciario, questo schema viene spesso eluso non solo dai prestatori di lavoro, aventi come obiettivo quello di entrare in Italia con qualsiasi mezzo e poi iniziare un percorso più o meno lento di regolarizzazione, ma dagli stessi datori di lavoro bisognosi di manodopera e, spesso, disposti a speculare sullo stato di necessità dei *new comer*. Il diffondersi di questa situazione di illegalità emerge dalle innumerevoli procedure di regolarizzazione succedutesi nel corso degli anni, sanatorie definite da alcuni giuristi come "lo strumento ordinario più

rilevante di regolazione adottato nel sistema italiano del diritto degli stranieri” (cfr. P. BONETTI, *Profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, 42; S. NAPPI, *Il lavoro degli extracomunitari*, Esi, Napoli, 2005, cap. VIII, 381).

Nella nota del Ministero del lavoro, qui in commento, non viene affrontato il problema della possibilità di stipulare contratti di breve durata, anche a giornata, con lavoratori stranieri non ancora presenti sul territorio italiano ed a rigore, dunque, l’intera procedura dovrebbe applicarsi anche per questi rapporti.

Ma come può un datore di lavoro che necessita di personale “volante”, per prestazioni di durata non superiore ai 3 giorni lavorativi, ad esempio per l’organizzazione di un *banqueting*, avviare la procedura di assunzione di un lavoratore extracomunitario così come sopra delineata?

La previsione, infatti, di rapporti di lavoro *extra*, introdotti con la l. 28 febbraio 1987, n. 56, ha proprio come obiettivo quello di facilitare particolari esigenze lavorative ed evitare abusi da parte del datore di lavoro, ponendo un freno a pratiche diffuse di lavoro irregolare e consentendo, di conseguenza, di regolarizzare rapporti altrimenti destinati a rimanere nel sommerso (cfr. A.M. NUCARA, *I lavoratori giornalieri nel settore del turismo*, in *q. Rivista*, 2004, 576; S. BARTALOTTA, *Il contratto a termine “a giornata”*, in *RIDL*, 2001, II, 320; M. PAPALEONI, *Luci ed ombre nella riforma del contratto a termine*, in *RIDL*, 2001, I, 375). Lo sviluppo, però, in parallelo, di politiche sull’immigrazione così rigide, rende inapplicabili questi strumenti, vanificando la *ratio* stessa delle previsioni normative.

2.5. Per superare questa *impasse* è, allora, necessario introdurre o rafforzare, se già esistenti, meccanismi che permettano di accelerare i procedimenti di ingresso di lavoratori stranieri attraverso l’utilizzo di contratti a termine, sempre nell’ottica del rispetto delle esigenze di legalità e di controllo (per un approfondimento sui difficili rapporti tra lavoro degli stranieri e contratto a tempo determinato cfr. O. RYMKEVITCH, *Contratto a termine e assunzione di extracomunitari*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, Milano, 2002, disponibile anche in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 28), essendo evidente che uno dei principali limiti alla loro applicazione derivi proprio dall’impossibilità, per chi offre lavoro, di disporre di manodopera in breve tempo e solo per brevi periodi.

Una possibile soluzione potrebbe essere la creazione di apposite liste per i lavoratori stranieri che offrano la loro disponibilità a svolgere prestazioni lavorative di breve durata, occasionali, e l’applicazione di procedure amministrative di ingresso più celeri, in analogia a quanto previsto per il lavoro stagionale.

Mentre, infatti, all’interno dell’ordinamento lavoristico il lavoro stagionale non riveste un ruolo specifico, rientrando nei *temporary contracts*, per la legislazione sull’immigrazione assume un ruolo centrale, al punto da essere ad esso dedicate regole specifiche, più celeri, in materia di flussi di ingresso, di rilascio del nulla osta all’ingresso e del successivo permesso di soggiorno (art. 20, l. n. 189/2002).

Le ragioni di questa attenzione vanno ricercate nelle dimensioni che il fenomeno del contratto *de quo* ha assunto negli ultimi anni. Se, infatti, si analizzano i dati relativi al decreto flussi 2005, ai lavoratori stagionali sono state assegnate 45.000 quote contro le 27.900 per i lavoratori subordinati non stagionali (la fonte è CARITAS-MIGRANTES (a cura di), *op. cit.*), questo significa che la maggior parte dei cittadini stranieri non viene per stabilirsi in Italia e che, essendo estremamente difficile l’utilizzo di altre tipologie contrattuali flessibili, ad esempio il lavoro intermittente, i datori di lavoro bisognosi di manodopera per periodi determinati, temporanei, ricorrono in larga misura a questo istituto (cfr. M. FERRARESI, *Le discipline speciali: lavoratori stagionali, sportivi, infermieri*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005, 256; A. MILLO, *Lavora-*


tori stranieri: le procedure di ingresso, in *DPL*, 2003, 28; G. LUDOVICO, *Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari*, in *q. Rivista*, 2001, 477).

Un ulteriore rimedio potrebbe essere la reintroduzione dell'istituto dell'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro, già previsto dalla Legge Turco-Napolitano, l. n. 40/1998, e dall'art. 23, del TU, nella formulazione originaria. Queste norme autorizzavano uno straniero ad entrare in Italia regolarmente anche in assenza di un'effettiva occasione di lavoro ma al fine di cercare un'occupazione, in presenza o di apposite garanzie fornite da un cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante (*sponsor*), ovvero del possessore, da parte dell'extracomunitario, di determinati requisiti, come, ad esempio, sufficienti mezzi di sussistenza. L'iscrizione, poi, in apposite liste permetteva alle Autorità di Pubblica Sicurezza di effettuare i dovuti controlli e di monitorare costantemente la permanenza dello straniero il quale, decorso un anno dal suo ingresso, se non tramutava questa autorizzazione in un permesso per lavoro subordinato, doveva necessariamente rimpatriare (per un'analisi su questi istituti e sulle ragioni della loro soppressione, cfr. S. BRIGUGLIO, *op. cit.*, 743; A. PALLADINI, *La normativa nazionale sulla disciplina dell'immigrazione e dei lavoratori stranieri*, in *MGL*, 2003, 311).

Dare la possibilità ad uno straniero di entrare nel nostro Paese per cercare lavoro non in modo clandestino ma nella legalità, affiancando a questo un capillare sistema di controlli, consentirebbe un incontro diretto, sul territorio, tra domanda ed offerta di lavoro, permettendo ai datori di lavoro di soddisfare le loro esigenze di prestazioni temporanee, come i lavori a giornata di cui sopra, avvalendosi di manodopera occasionale ma regolare e, di conseguenza, riducendo fenomeni di *dumping* sociale e di sfruttamento del lavoro sommerso.

I contratti a termine, infatti, potrebbero essere utilizzati non solo quali strumenti per facilitare l'ingresso di lavoratori immigrati, ma anche quali mezzi di lotta al lavoro nero.

Questo è avvenuto, in passato, per esempio, con il Patto "Milano Lavoro", concluso il 2 febbraio 2000, nel quale si prevedeva la possibilità di stipula di contratti a tempo determinato, in deroga alle regole generali di cui alla l. n. 230/1963, in favore di lavoratori connotati da condizioni soggettive di svantaggio, tra i quali i cittadini extracomunitari inoccupati o disoccupati (cfr. M. BIAGI, *Il patto Milano Lavoro: un'intesa pilota*, in *q. Rivista*, 2000, 127; E. PAU, A. RUSSO, *La disciplina del lavoro per gli extracomunitari*, in *DPL*, 2000, 911 ss. e 989 ss.; patto criticato da F. SCARPELLI, *Il patto Milano Lavoro: le ragioni del dissenso*, in *q. Rivista*, 2000, 135).

Oggi, una specifica disciplina avente come destinatari anche i lavoratori extracomunitari e finalizzata al contrasto del lavoro sommerso è contenuta nel d.lgs. n. 276/2003 (in  indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), agli artt. 70-73: si tratta del lavoro accessorio, definito (art. 70) quale attività lavorativa di natura meramente occasionale resa da soggetti a rischio di esclusione sociale o, comunque, non ancora entrati nel mercato del lavoro.

Tipologia contrattuale rientrante, pertanto, nell'ampio *genus* dei contratti con durata limitata nel tempo (attività che coinvolgono il lavoratore per una durata complessiva non superiore a 30 giorni nel corso dell'anno solare, art. 70, comma 2) e che per la sua estrema agilità e semplicità potrebbe permettere la regolarizzazione di lavoratori immigrati sino ad oggi appartenenti al mondo del lavoro irregolare (cfr. S. CORBASCIO, O. NACCI, *Riforma del mercato del lavoro e contrasto al lavoro nero*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; per le prospettive di utilizzo di questo strumento e alcuni spunti di riflessione relativi al quadro comparato, vedi, in *q. Fascicolo*, in *Osservatorio internazionale e comparato*, A.M. SANSONI, *Belgio – Lavoro accessorio e buoni lavoro: le ragioni di un successo*).

In conclusione, è, comunque, auspicabile un intervento legislativo che permetta, allargando le maglie della normativa pubblicistica sull'immigrazione, di adattare maggiormente l'ingresso di lavoratori extracomunitari a quelle che sono le esigenze di chi offre

lavoro, nell'ottica di un miglior e più proficuo utilizzo degli strumenti flessibili messi a disposizione dal mercato del lavoro.



Erika Peruzzo

Collaboratore alla Cattedra di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Genova

3. Lavoro a termine (o a tempo determinato)

Rilevanza delle clausole di contingentamento nel contratto di lavoro a termine

Sommario: **3.1.** La funzione delle clausole di contingentamento nella disciplina del contratto a termine. – **3.2.** L'elaborazione relativa alle clausole di contingentamento. – **3.3.** Il caso del Ccnl Metalmeccanici e la persistente lacuna, nel settore, di una previsione collettiva circa i limiti quantitativi di ricorso al contratto a termine.

3.1. Nell'ambito della regolamentazione del contratto di lavoro a termine, come modificata ormai più di 5 anni addietro dal d.lgs. n. 368/2001 (in  indice A-Z, voce *Lavoro a termine, o a tempo determinato*) – provvedimento che, come noto ha recepito nel nostro ordinamento la direttiva n. 1999/70/CE del 28 giugno 1999 (in  indice A-Z, voce *Lavoro a termine, o a tempo determinato*) – coesistono differenti finalità.

Accanto al chiaro obiettivo di liberalizzare l'utilizzo di questa tipologia contrattuale attraverso la clausola generale ed aperta di cui all'art. 1 – è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di *ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo* – non deve essere trascurata la rilevanza delle previsioni volte a contrastarne un improprio utilizzo: basti pensare alla disciplina dei divieti (art. 3) e della proroga (art. 4), alla rilevanza accordata al principio di non discriminazione (art. 6) ed alla formazione (art. 7), alla funzione delegata alla contrattazione collettiva in ordine alla individuazione delle c.d. clausole di contingentamento.

Il ruolo e l'efficacia giuridica di queste ultime clausole, in considerazione della loro rilevanza nel più generale contesto applicativo del contratto di lavoro a termine, meritano autonomo apprezzamento.

Il comma 7 dell'art. 10 (Esclusioni e discipline specifiche) del d.lgs. n. 368/2001 prevede, infatti, che *“la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'articolo 1, comma 1, è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi”*. La parte finale dell'articolo appena citato contiene, inoltre, un'elencazione di fattispecie astratte in cui il ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato non deve considerarsi limitato dalla presenza di eventuali clausole di contingentamento (fase di avvio di nuove attività; ragioni di carattere sostitutivo o di stagionalità; intensificazione dell'attività lavorativa in determinati periodi dell'anno; per specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi; ecc.).

Ciò fermo, la disposizione in esame non può considerarsi di semplice, nonché univoca, interpretazione, di modo che risulta tuttora controverso il rapporto esistente tra l'effettiva individuazione dei limiti quantitativi di ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato in sede di autonomia collettiva e la possibilità di utilizzare legittimamente questo istituto per l'assunzione di personale dipendente.


Ferma l'attribuzione, ricorrente nel nostro ordinamento, di una funzione *paralegislativa* in capo alla contrattazione collettiva per la definizione di profili di tutela delle condizioni di lavoro, l'art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001 consegna alle parti sociali sia una importante *“funzione di controllo”*, sia il *“compito di tracciare, mediando opposti interessi, una invalicabile linea di confine”* (cfr. L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine e la liberalizza-*

zione negata, in *q. Rivista*, 2006, n. 1, 117).

La contrattazione collettiva è, infatti, sollecitata ad esercitare un ruolo di elaborazione *extra legem* della disciplina di riferimento, in vista della definizione di un compromesso accettabile tra distinte e contrapposte esigenze: da una parte, contenere un incremento indiscriminato della forza lavoro presente in azienda con un rapporto di lavoro a termine; dall'altra, consentire ai datori di lavoro l'utilizzo delle tipologie contrattuali maggiormente indicate per la soddisfazione delle peculiari necessità dei propri processi produttivi.

Peraltro, ad una simile sollecitazione, le parti sociali hanno, sinora, risposto in termini diffusi, come dimostrato dai diversi accordi collettivi, stipulati dopo il 2001, in cui sono state inserite precise *clausole di contingentamento* di ricorso al contratto di lavoro a termine.

In un settore rilevante quale quello dell'Industria metalmeccanica, tuttavia, l'assenza di una disciplina specifica nell'ultimo rinnovo contrattuale – salvo un rinvio generico alla definizione di una disciplina sperimentale prevista per luglio 2006 ma ad oggi non ancora individuata (cfr. *infra* nel testo) – solleva la questione se l'intervento della contrattazione, di livello esclusivamente nazionale, debba essere considerato obbligatorio o meramente facoltativo e, conseguentemente, su quali siano le conseguenze del mancato intervento della contrattazione collettiva.

Il Ministero del lavoro, con la circ. n. 42/2002 (in  indice A-Z, voce *Lavoro a termine, o a tempo determinato*), dopo aver chiarito, in termini generali, che nella disciplina delineata dal decreto legislativo in commento appare superato l'orientamento volto a riconoscere la legittimità dell'apposizione del termine soltanto in presenza di una attività meramente temporanea, così come, d'altronde, sono superati i caratteri della "eccezionalità", "straordinarietà" ed "imprevedibilità" propri delle precedenti ragioni giustificatrici, ha ulteriormente specificato che, se "un *regime cautelativo* dell'utilizzo del contratto a termine si rinviene nella disposizione che affida ai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi il compito di individuare i limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto, fatte salve, ovviamente, quelle specifiche ipotesi di assunzione espressamente escluse da ogni limitazione percentuale", occorre tuttavia ritenere che "la fissazione di tali limitazioni non costituisce un presupposto per l'instaurazione di contratti a termine, ma solo una facoltà accordata alle parti sociali".

Tale lettura amministrativa del comma 7 dell'art. 10, d.lgs. n. 368/2001, non può, però, considerarsi unanimemente condivisa.

3.2. Le clausole di contingentamento, con riferimento al contratto a termine, sono ben note al nostro ordinamento.

L'abrogato art. 23, l. n. 56/1987, accanto alla previsione secondo cui "l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro oltre che nelle ipotesi di cui all'art. 1 della legge 18 aprile 1962, n. 230, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché all'art. 8 bis del D.L. 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1983, n. 79, è consentita nelle ipotesi individuate nei contratti collettivi di lavoro stipulati con i sindacati nazionali o locali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale", disponeva, altresì, che "i contratti collettivi stabiliscono il numero in percentuale dei lavoratori che possono essere assunti con contratto di lavoro a termine rispetto al numero dei lavoratori impegnati a tempo indeterminato".

In questo modo, in passato, era stata attribuita alla contrattazione collettiva una *duplice, ma contestuale, investitura*.

Nemmeno dal dato testuale di quest'ultima disposizione, in cui la correlazione tra causali giustificative e clausole di contingentamento era pur stata esplicitata, è stato, tuttavia, possibile desumere la convinzione della sussistenza di un nesso di interdipendenza tra le distinte funzioni assegnate alla contrattazione. Rimaneva, infatti, controverso se *dalla eventuale assenza nei contratti collettivi di previsioni in materia di limitazioni quantitative*

alle assunzioni a tempo determinato potessero automaticamente discendere conseguenze giuridiche pregiudizievoli a carico dei datori di lavoro che, in queste condizioni, avessero, comunque, fatto ricorso a questa tipologia contrattuale (per questo rilievo generale, in sede di commento della allora nuova disciplina, cfr. R. SALOMONE, *Esclusione e disciplina specifiche*, in M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, Milano, 2002, 235, ma vedi anche S. GIUBBONI, *Contratto a termine e contrattazione collettiva. Note critiche sul decreto legislativo n. 368 del 2001*, in *RGL*, 2002, n. 3, 507, secondo cui “rimaneva tuttavia il dubbio se [il vincolo circa la individuazione di un limite quantitativo] si imponesse come vero e proprio obbligo (o meglio onere) alla autonomia collettiva e non costituisse, piuttosto, un semplice invito o suggerimento alle parti sociali, comunque libere di modulare i concreti termini dell’autorizzazione datoriale alla stipula di contratti a tempo determinato al di fuori dei casi previsti dalla legge”).

Quanto alle conseguenze derivanti dalla mancata previsione di clausole di contingentamento nel contratto collettivo di riferimento, è stato anche sostenuto che ne derivasse l’invalidità dell’apposizione di un termine al rapporto di lavoro in tutti i casi in cui il contratto a termine fosse stato stipulato per una delle ipotesi previste dallo stesso contratto collettivo ex art. 23, l. n. 56/1987, e in deroga, quindi, al generale divieto di cui all’art. 1 della l. n. 230/1962, e, conseguentemente, tale lacuna legittimasse la conversione degli effetti legali del contratto individuale di lavoro (si veda in tal senso N. LAZZARINI, *Rapporti tra legge e contrattazione collettiva nell’individuazione di nuove ipotesi di assunzione a termine*, in *RIDL*, 2001, II, 332; vedi anche A. BOLLANI, *Lavoro a termine e autonomia collettiva*, in AA.VV., *Il lavoro a termine*, in *QDLRI*, 2000, n. 23, 150, secondo cui “la eventuale mancata indicazione dei limiti percentuali – i quali rappresentano una condizione essenziale per l’esercizio del potere normativo delegato, poiché costituiscono il contrappeso necessario alla flessibilizzazione – rende invalida la clausola del contratto collettivo che introduca ulteriori ipotesi di lavoro a termine” e, conseguentemente, determina la conversione degli effetti legali del contratto individuale di lavoro a cui sia stato apposto un termine).

La giurisprudenza sul punto non ha espresso un orientamento univoco.

È stato, infatti, statuito, da un lato, che “non è inderogabile il disposto dell’art. 23, 1° comma, l. n. 56/1987 nella parte in cui richiede che il contratto collettivo indichi il numero in percentuale dei lavoratori che possono essere assunti con contratto di lavoro a termine rispetto al numero dei lavoratori impegnati a tempo determinato” (Pret. Frosinone 25 maggio 1993, in *LG*, 1994, 1009); dall’altra, in termini esattamente contrari, che deve essere considerato “nullo il termine apposto a contratto di lavoro stipulato per ipotesi previste dal c.c.n.l. a norma dell’art. 23 l. 56/1987, ove il datore di lavoro non dimostri di avere osservato il limite percentuale di personale assunto a tempo determinato rispetto al totale del personale a tempo indeterminato” (Pret. Firenze 17 luglio 1995, in *TLG*, 1995, 490). E, ancora, che “l’art. 23 l. 28 febbraio 1987 n. 56 non assegna alle parti collettive una delega in bianco per individuare ipotesi di legittima apposizione del termine ulteriori rispetto a quelle legali ma, indicando la necessità di individuare una percentuale di assunzioni a termine rispetto a quelle a tempo indeterminato, implica pur sempre che le pattuizioni collettive si esplichino nel quadro logico dei principi ispiratori dell’istituto del contratto a termine” (Trib. Milano 30 marzo 2000, in *RIDL*, 2001, II, 326; in questo caso si trattava di un contratto aziendale per la stipula di 600 contratti a termine, con il risultato che il numero complessivo dei lavoratori assunti a termine era di gran lunga superiore al numero dei lavoratori assunti a tempo indeterminato, e ciò in violazione dell’art. 1-bis, disc. gen., sez. III, Ccnl 5 luglio 1994 per le imprese metalmeccaniche private, che poneva il limite del 10% alle assunzioni a termine con la conseguente ritenuta “illegittimità dei contratti a termine in quanto non rappresentavano una quota eccezionale e aggiuntiva rispetto all’organico normale, per soddisfare esigenze contingenti”).

Infine, più recentemente, ancora il Tribunale di Milano (sentenza 29 settembre 2005, in *D&L*, 2006, I, 121) ha avuto modo di precisare che “la L. 56/87, pur lasciando larga autonomia alle parti collettive, ha comunque tassativamente condizionato la legittimità di nuove ipotesi legittimanti assunzioni a termine alla preventiva individuazione della percentuale dei lavoratori a tempo determinato rispetto al normale organico, per cui nella fattispecie è stata chiaramente travalicata la percentuale massima delle assunzioni a termine prevista dal Ccnl [...]: di qui la nullità parziale del primo contratto, e in via derivata di tutti i successivi che hanno apposto il termine finale. [...] Deve, pertanto, essere dichiarata la nullità dell’avvenuta apposizione del termine al contratto in questione. In conseguenza della nullità del termine, il rapporto è da reputarsi a tempo indeterminato [...]”. Con riferimento al quadro normativo attualmente in vigore, parte della dottrina, analogamente a quanto chiarito nella già citata circolare ministeriale, ha sostenuto che “in un contesto di sostanziale liberalizzazione delle ipotesi di apposizione del termine, l’individuazione da parte dei contratti collettivi dei tetti massimi non può in nessun modo configurare una condizione di procedibilità ai fini dell’assunzione di lavoratori a tempo determinato” (R. SALOMONE, *op. cit.*, 236). Residuerebbe, pertanto, secondo una simile ricostruzione, in capo alle parti sociali una mera facoltà di regolazione delle clausole di contingentamento, che, come tale, potrebbe essere o meno esercitata, senza che dal mancato esercizio di tale facoltà possano discendere conseguenze giuridiche pregiudizievoli a carico dei datori di lavoro.

La tesi riportata risulta, peraltro, confermata anche da chi ha sostenuto che il più volte citato art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001, “viene a configurare un mero invito all’autonomia collettiva” (cfr. P. LAMBERTUCCI, *L’evoluzione della disciplina del contratto a termine tra oscillazioni giurisprudenziali e normativa comunitaria*, in *ADL*, 2001, II, 532).

Ed, ancora, pur non ignorandosi che il contingentamento delle assunzioni a termine rientra tra le regole imposte dal citato decreto, è stato sottolineato che, in caso di sua inosservanza, si debba comunque escludere “fermamente la via della conversione, nel senso che dal dato testuale delle norma non è possibile far discendere la rigida conseguenza, a danno dei datori di lavoro che non rispettino i limiti imposti dal contratto collettivo, della trasformazione dei contratti a termine eccedenti in rapporti di lavoro a tempo indeterminato” (cfr. C. ROMEO, *Commi 7 e 8 – I limiti percentuali di lavoratori a termine rispetto al numero di lavoratori con contratto a tempo indeterminato e i casi di esclusione*, in L. MENGHINI (a cura di), *La nuova disciplina del lavoro a termine*, Ipsoa, Milano, 2002, 194). Discostandosi, tuttavia, parzialmente dall’orientamento sopra riportato secondo cui l’art. 10, comma 7, d.lgs. n. 368/2001, si limiterebbe a formulare un mero invito alle parti sociali, Romeo non ha rinunciato a sottolineare i rischi connessi alla mancata attuazione collettiva della disposizione richiamata, da cui potrebbe scaturire “la sostanziale vanificazione della portata stessa della norma che dispone sull’istituto dei limiti percentuali”. In altri termini, valutando l’evidente intreccio tra legge e contratto, l’autore evidenzia come l’individuazione da parte della contrattazione collettiva delle clausole di contingentamento costituisca una *condicio sine qua non* “per la stipula dei contratti a termine, o quanto meno per assunzioni superiori all’unità” (C. ROMEO, *op. cit.*, 194).

Decisamente compatto appare, per contro, il fronte dottrinario che sostiene la tesi più restrittiva in ordine all’efficacia condizionante della clausola di contingentamento del ricorso al lavoro a termine. Secondo tale orientamento dovrebbe così assumersi che la riforma introdotta con il d.lgs. n. 368/2001, proprio perché ha disposto analiticamente *i casi di apposizione del termine esenti da limitazioni quantitative*, ha parimenti escluso in tutte le altre ipotesi la possibilità che venga a configurarsi la legittimità del ricorso al contratto a termine in assenza di clausole di contingentamento.

È stato, in particolare, sostenuto che “la determinazione della percentualizzazione è [...] un elemento necessario nel sistema di allargamento delle causali per l’apposizione del

termine. Senza la percentualizzazione, infatti, il datore di lavoro non può avvalersi della più ampia facoltà di utilizzazione dei contratti a termine prevista dall'art. 1. [...]". Pertanto, secondo questo Autore, qualora il confronto sindacale non permetta di fissare limiti quantitativi, "l'eventuale apposizione del termine al contratto di lavoro sarebbe illegittima con la conseguenza ulteriore che se cade il termine finale, per definizione e non per pregiudizio ideologico dell'interprete e del legislatore, il contratto è a tempo indeterminato (non si converte, perché il tipo negoziale su cui si forma il consenso è sempre uno)" (cfr. M. NAPOLI, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del lavoro a termine*, in A. GARILLI, M. NAPOLI (a cura di), *Il lavoro a termine in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2003, 93-97, il quale precisa inoltre che "la figura giuridica che ricorre è quella dell'onere. Se le imprese vogliono usufruire delle aperture legislative, devono accettare i vincoli della contrattazione collettiva. Questi vincoli riguardano innanzi tutto l'esserci della contrattazione e, poi, il contenuto, cioè la percentualizzazione"; vedi anche N. MIRANDA, *La nuova disciplina sul lavoro a termine alla luce della normativa comunitaria*, in *D&L*, 2004, n. 4, 751).

Ancor più articolata la posizione di Vallebona, secondo cui "il limite quantitativo non si applica al lavoro a termine *inevitabile*", ma alle sole ipotesi in cui si faccia ricorso a questa tipologia contrattuale per soddisfare esigenze aziendali ordinarie e permanenti (A. VALLEBONA, *Il nuovo lavoro a termine*, Cedam, Padova, 2001, 40). Argomentando in tema di *inevitabilità del termine*, Vallebona intende fare riferimento a quelle situazioni caratterizzate da una *intrinseca temporaneità dell'occasione di lavoro*, rispetto alle quali "il limite quantitativo non serve ed anzi, ove previsto, sarebbe incostituzionale per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost., poiché l'imprenditore deve essere libero di utilizzare il lavoro a termine per la copertura di tutte le posizioni effettivamente temporanee" (si veda del medesimo Autore, anche *La nuova disciplina del lavoro a termine*, in *LD*, 2002, I, 17). In ordine alle conseguenze giuridiche derivanti dalla stipula di un contratto a termine in violazione dei limiti quantitativi collettivamente individuati, lo stesso autore ritiene, infine, che il relativo contratto individuale sia nullo, *ex art.* 1418 c.c., in quanto sottoscritto in violazione di una norma di legge imperativa (cfr. A. VALLEBONA, *Il nuovo lavoro a termine*, cit., 45).

Alcuni, inoltre, al fine di contrastare le argomentazioni della corrente di pensiero per cui le clausole di contingentamento costituiscono solo un elemento accidentale per la stipulazione del contratto di lavoro a termine, si chiedono, ove così fosse, "per quale motivo la legge dovrebbe espressamente chiamare in causa l'autonomia collettiva in ordine alla fissazione dei limiti percentuali, attribuendo una competenza che essa già possiede in via normale [...]; nulla preclude all'autonomia collettiva di introdurre convenzionalmente una limitazione in ordine alla possibilità del datore di lavoro di ricorrere al contratto a termine, secondo il noto schema di relazione connotato dall'endiadi inderogabilità *in pejus*/derogabilità *in melius* da parte del contratto collettivo nei confronti del precetto legale" (P. PASSALACQUA, *Il ruolo della contrattazione collettiva nella regolamentazione del contratto a termine*, in G. PERONE (a cura di), *Il contratto di lavoro a tempo determinato nel D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368*, Giappichelli, Torino, 2002, 132).

A sostegno della essenzialità delle suddette clausole potrebbe, inoltre, apportare un ulteriore contributo la stessa lettera del comma 7. La norma dispone infatti che la individuazione di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'art. 1, comma 1, è *affidata ai contratti collettivi nazionali* (senza nulla togliere alla distinta possibilità che nei pertinenti accordi venga esteso un rinvio alla contrattazione collettiva di secondo livello) di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi. Sono così selezionati esclusivamente quei contratti che, in funzione del più vasto livello di rappresentatività espresso, appaiono maggiormente indicati ad apportare un contributo alla regolamentazione del contratto di lavoro a termine. Ed


ancora, va ricordata la tesi secondo cui proprio l'utilizzo dell'espressione "è affidata" contribuirebbe a palesare il carattere imperativo della norma. La previsione collettiva, dunque, verrebbe così giudicata valida ed efficace solo quando, "oltre all'individuazione delle ulteriori ipotesi ricorrendo le quali è ammessa la stipula di contratti a termine, contenga anche l'individuazione delle percentuali" (A.L. D'AGATA, *Le conseguenze del superamento delle percentuali previste nel Ccnl per le assunzioni a termine e con contratto interinale*, in *D&L*, 2006, I, 124).

Nel suo complesso, dunque, la tesi che sostiene la natura essenziale delle clausole di contingentamento, pur non essendo ancora suffragata da un consolidato orientamento giurisprudenziale, appare di certo ben argomentata; tuttavia, la stessa, a parere di chi scrive, suscita alcune perplessità di valenza applicativa, specie nel punto in cui ipotizza una sanzione fortemente afflittiva (il riconoscimento della durata indeterminata del rapporto di lavoro) a carico del datore di lavoro, pur a fronte di un contesto normativo in cui, tra le ipotesi che possono *ex lege* determinare un analogo effetto sanzionatorio, quest'ultima non è stata espressamente contemplata.

3.3. Esemplicativo, in questo senso è proprio il caso della Industria metalmeccanica, ove ad oggi le clausole di contingentamento non risultano disciplinate, di modo che, ove si aderisse all'orientamento restrittivo da ultimo descritto, l'utilizzo del contratto a termine verrebbe sostanzialmente ad essere precluso per le aziende, salvo che in presenza delle ipotesi derogatorie di cui all'art. 10, comma 7, sopra richiamato.

Effettivamente, una clausola di contingentamento relativa al contratto di lavoro a tempo determinato era contenuta nel Ccnl Metalmeccanici, 8 giugno 1999, sez. III, art. 1-*bis*, lett. *b*), ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, l. 28 febbraio 1987, n. 56; tale clausola, tuttavia, nel rinnovo contrattuale del maggio del 2003, non è stata confermata ed è stato precisato, all'art. 1-*bis* della sez. III, che, "in relazione all'entrata in vigore del d.lgs. n. 368/2001, le parti concordano di definire, entro la data prevista nella Nota a verbale posta in calce al presente articolo (90 giorni a partire dal 7 maggio 2003), i rinvii affidati dalla nuova disciplina legislativa alla contrattazione collettiva". Tale scadenza, però, non è stata rispettata.

Non può neppure ritenersi configurata, in questo caso, una ipotesi di ultrattività dei contenuti del contratto collettivo del 1999 visto che quest'ultimo accordo, dopo essere scaduto, è stato regolarmente rinnovato, seppur senza il contributo di parte rilevante delle organizzazioni sindacali (cfr. in questo senso Cass. 14 aprile 2003 n. 5908, in *OGI*, 2003, I, 283, secondo cui "il principio di ultrattività opera però esclusivamente nel caso in cui il contratto collettivo sia scaduto e non sia stato stipulato un nuovo contratto e, conseguentemente, non implica che, nel caso di successione nel tempo dei contratti collettivi postcorporativi, la disciplina più favorevole per il lavoratore prevista dal contratto scaduto possa essere conservata, in quanto le pattuizioni del contratto collettivo disciplinano il singolo rapporto con la clausola implicita della loro rivedibilità ad opera dell'autonomia collettiva, restando tuttavia escluso che la mera scadenza del contratto e la mancata stipula di un successivo contratto collettivo sia assimilabile al caso della stipula di un nuovo contratto che, eventualmente, stabilisca una disciplina peggiorativa del trattamento retributivo").

Anche l'accordo di rinnovo dello scorso anno (in  *Boll Adapt*, 2006, n. 3, e per un commento generale vedi D. MARRAMA, C. FRIGHETTO, *Il percorso negoziale per giungere al rinnovo del Ccnl dei metalmeccanici*, in *q. Rivista*, 2006, 877) non ha introdotto, come sopra anticipato, una disciplina specifica. Con riferimento al lavoro a termine, infatti, è stata concordata l'attivazione di *un tavolo permanente di confronto tra le parti che, entro il 30 luglio 2006, dovrà definire una disciplina contrattuale, con natura sperimentale e transitoria, anche mediante l'individuazione di percentuali di utilizzo differenziate per i singoli comparti metalmeccanici in relazione alle specifiche esigenze*. Tuttavia,

ad oggi, le parti sociali non hanno dato seguito a tale previsione.

Anche in considerazione di questo stato di fatto, sembra doversi ritenere che un orientamento di netta chiusura nei confronti di una normativa che, invece, è stata concepita per rendere più elastico il lavoro a termine, debba, seppur in parte, essere rivisitato in considerazione dell'evoluzione giuridica. Può, peraltro, supportare un simile assunto la recente sentenza 2 marzo 2006 n. 4588 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 17) con cui le Sezioni Unite della Cassazione, con riferimento all'art. 23 della l. n. 56/1987, hanno adottato, risolvendo così un importante contrasto giurisprudenziale, un orientamento improntato al ridimensionamento del rigore applicativo discendente dalla l. n. 230/1962. In questa sentenza, infatti, la Suprema Corte ha riconosciuto in favore della contrattazione collettiva – cui sarebbe in tal senso stata attribuita dal legislatore una sorta di “delega in bianco” – la facoltà di legittimare l'apposizione del termine al contratto di lavoro non solo a fronte di causali di carattere oggettivo, ma anche in presenza di “ragioni di tipo meramente soggettivo, consentendo (vuoi in funzione di promozione dell'occupazione o anche di tutela delle fasce deboli di lavoratori) l'assunzione di speciali categorie di lavoratori, costituendo anche in questo caso l'esame congiunto delle parti sociali sulle necessità del mercato del lavoro idonea garanzia per i suddetti lavoratori e per una efficacia salvaguardia dei loro diritti”.

In ordine, poi, alla proroga del rapporto di lavoro a termine, sia la giurisprudenza che la dottrina, hanno recentemente avuto modo di sostenere posizioni più morbide di quelle, invece, meramente riconducibili al regime applicativo della suddetta legge del 1962 (per la giurisprudenza, cfr. Cass. 2 aprile 2002 n. 4680, in *LG*, 2002, n. 8, 781). In particolare, è stata argomentata, in dottrina, la necessità di adottare un criterio ermeneutico dinamico-evolutivo relativamente alla disciplina del lavoro a termine, dal momento che, tenendo presente i diversi interventi legislativi di modifica e di deroga alle disposizioni contenute nella l. n. 230/1962, “da quando quel sistema ha cominciato a mutare, vuoi per interventi interni, vuoi per interventi esterni, tutti di valenza liberalizzante, non può che parere irragionevole applicare severamente alcuni tratti di una disciplina sotto altri profili [...] in via di destrutturazione” (cfr. F. LUNARDON, *Esigenze imprevedibili, proroga del contratto a termine ed evoluzione normativa*, in *MGL*, 2003, n. 10, 748-751).

Le medesime argomentazioni, *a fortiori*, dovrebbero oggi valere in sede di interpretazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 368/2001.

Conclusivamente, può assumersi che, pur costituendo la fissazione di un limite quantitativo un aspetto di sicuro rilievo nel contesto regolatorio di quest'ultimo decreto, occorre comunque valutare le norme giuridiche di riferimento in relazione alle finalità sottese alla loro introduzione. Diversamente, la stessa riforma della regolamentazione del contratto di lavoro a tempo determinato verrebbe ad essere negata tutte le volte in cui, come avvenuto con il contratto collettivo dei metalmeccanici, si dovesse verificare, per un significativo periodo temporale, un vuoto previsionale in ordine alle clausole di contingentamento.

Una diversa conclusione, non appare accettabile, specie in assenza di un'apposita previsione sanzionatoria in tal senso. Deve, inoltre, osservarsi che, così procedendo, verrebbe a configurarsi anche una ingiustificata limitazione dell'autonomia negoziale delle imprese metalmeccaniche – nonché di tutte le altre imprese che versino in una condizione simile in termini di regolamentazione collettiva – rispetto alle aziende operanti in settori in cui, invece, la contrattazione collettiva abbia tempestivamente individuato limitazioni quantitative al ricorso al contratto di lavoro a termine.

Ragion per cui, si ritiene che, laddove la contrattazione collettiva non abbia fatto proprio il rinvio contenuto al suddetto comma 7, si possa, anche attraverso il ricorso a criteri di ragionevolezza ed equità, procedere comunque all'applicazione del contratto di lavoro a tempo determinato, conciliando le legittime esigenze organizzative delle aziende con le istanze di contenimento della forza lavoro a tempo determinato. A tal fine, si potrebbe

mutuare, in via integrativa, quanto previsto in uno dei precedenti accordi collettivi del medesimo settore laddove, anche sulla base delle previsioni di cui all'art. 23 della l. n. 56/1987, sia stato in passato individuato un limite quantitativo al ricorso al lavoro a termine.


Dall'adozione di una siffatta opzione interpretativa, potrebbe allora assumersi che i limiti quantitativi individuati all'art. 1-*bis* della sez. III del Ccnl Metalmeccanici dell'8 giugno 1999 risultano, allo stato, comunque idonei, sebbene formalmente decaduti, a fornire, in assenza di una diversa previsione collettiva, un'indicazione oggettivamente ragionevole e potenzialmente condivisibile. Attraverso l'applicazione di un siffatto *criterio di equità integrativa*, potrebbe in questo caso sostenersi – non svalutando per questo la validità delle argomentazioni in ordine alla natura essenziale delle clausole di contingentamento – la legittimità del ricorso a questa tipologia contrattuale, senza stravolgere quel principio generale del nostro ordinamento per cui esiste un rapporto di regola ad eccezione tra lavoro a tempo indeterminato e lavoro a termine. Peraltro, non è da escludere che la preclusione astratta di una simile possibilità interpretativa potrebbe rappresentare una eventualità poco favorevole anche per tutti coloro, soprattutto giovani, che, proprio attraverso il contratto di lavoro a termine, riescono oggi a trovare la prima occasione di ingresso nel mercato del lavoro.

Mario Emanuele
Ricercatore Area Mercato del lavoro – Isfol

4. Lavoro irregolare

Considerazioni generali sul nuovo sistema di contrasto al lavoro sommerso

Sommario: **4.1.** Il lavoro sommerso: nozione e reazioni. – **4.2.** La repressione del sommerso dopo la l. n. 248/2006. – **4.3.** La cosiddetta maxisanzione per il lavoro in nero. – **4.4.** Il contrasto al lavoro clandestino.

4.1. L'art. 36-*bis* del d.l. n. 223/2006, convertito con la l. n. 248/2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 44), entrata in vigore il 12 agosto scorso, reca misure urgenti per il contrasto del lavoro nero e per la promozione della sicurezza sui luoghi di lavoro. Si tratta del primo di una serie di previsti interventi in materia, volti a dotare l'ordinamento di più stringenti misure di prevenzione generale e speciale nella lotta al lavoro irregolare. La disposizione non si limita ad offrire unicamente ciò che in premessa alla stessa ne parrebbe costituire lo scopo – ossia una migliore garanzia della “tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia [...] in attesa dell'adozione di un Testo unico in materia di sicurezza e salute dei lavoratori” –, ma apporta più vasto e decisivo contributo nella nuova strategia generale di contrasto al lavoro sommerso.

In definitiva, secondo le linee da molti auspiccate, con tale provvedimento legislativo, aumentando la gravosità della reazione sanzionatoria destinata a quanti approfittano dell'impiego di lavoratori non dichiarati, si intende perseguire l'intento di rendere meno “gestibile” l'assunzione del prospettato rischio di contestazioni, così da fare decisamente propendere la scelta dei potenziali trasgressori verso la instaurazione di regolari rapporti lavorativi.

Va osservato come le nuove misure del c.d. “pacchetto sicurezza” non assorbono, ma, per esplicita volontà legislativa, affiancano le disposizioni che fino a oggi hanno presidiato la regolarità formale dell'instaurazione dei rapporti di lavoro. Ad esempio, quelle relative alla corretta tenuta del libro di matricola, anche dopo la manovra dell'estate 2006 sanzionate in via amministrativa nell'adeguata misura che varia tra i 25 e i 154 euro. Davvero

poca cosa rispetto ai parametri edittali concepiti in occasione della Finanziaria 2007 (l. n. 296/2006, in [Boll. Adapt](#), 2007, n. 1): addirittura tra 4 mila e 12 mila euro. A tale ultima novità recata dalla l. n. 296/2006 – in qualche modo a completamento del disegno di misure di contrasto al sommerso a cui si accennava –, va ricordato che dal 1° gennaio 2007 è da aggiungere il previsto e generale adeguamento dell'importo delle sanzioni (ora quintuplicate) previste da fattispecie entrate in vigore prima del 1999. Ciò farebbe intendere, da parte del legislatore, una strategia di ricostruzione dell'apparato repressivo in materia di tutele del lavoro che, tuttavia, *in fieri*, viene così a determinare un composito, e scarsamente sincronico, apparato di reazione, articolato tra disomogenei presidi di carattere patrimoniale e meno consuete misure reali (qual è la sospensione dei lavori nel cantiere). Un programma d'intervento che, seppure sulla carta mostra indubbe potenzialità persuasive, denuncia parimenti non indifferenti lacune nel sistema. È facile prevedere che queste ultime, ove non risolte, andranno a compromettere il sostanziale effetto finale.

Non si dovrebbe pertanto dare per scontata l'osservazione della circ. Min. lav. n. 29/2006 (in [Boll. Adapt](#), 2006, n. 47), per cui “la normativa, al fine di assicurare una più efficace azione di prevenzione oltre che di repressione del lavoro sommerso, nonché di riduzione del fenomeno infortunistico [...], da un lato [interviene] a potenziare i poteri e le prerogative del personale ispettivo [...], dall'altro [introduce] nuovi adempimenti volti a rendere più ‘trasparenti’ le modalità di assunzione e di impiego del personale dipendente”. Ciò poiché, come si è avuta dimostrazione fin dalle prime battute dell'applicazione della disciplina, non risulta del tutto chiarito il quadro di riferimento entro cui – nel rispetto del principio di legalità – sarebbero chiamati ad agire i nuovi strumenti operativi. Vale a dire, per esemplificare i termini del discorso, che difetterebbe innanzitutto l'intuitiva – ma sostanzialmente tutt'altro che univoca – nozione di “lavoratore in nero”. La questione della carenza di un tale elemento normativo andrebbe distinta, come nella pratica non appare altrettanto semplice, dall'idea della possibile presenza di un lavoratore, la cui posizione formale difetti solo per taluni adempimenti, sebbene risulti dotata di un certo grado di evidenza pubblica. In questo senso appare palese che, se per il prestatore di lavoro totalmente sconosciuto all'amministrazione bene si attagliano le previsioni del c.d. decreto Bersani, non altrettanto può dirsi per quei lavoratori che potrebbero risultarlo solo in parte.

È evidente che, discernere al riguardo, sia tutt'altro che una operazione oziosa, atteso che la parziale denuncia del dipendente – magari sotto semplice forma di registrazione nelle scritture datoriali – potrebbe inerire a una oculata condotta volta alla sostanziale elusione della normativa. Da un verso, evitando la stringente “maxisanzione” (art. 36-*bis*, comma 7, cit.), oggi rinnovata e comminata, infatti, solo ove si constati “l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”; dall'altro, ad esempio, conclusi i lavori nel cantiere edile, ben prestandosi a porre nell’“oblio” definitivo, diciamo *ex post* – magari con lo “smarrimento” dei registri obbligatori –, il rapporto di lavoro.

Tenuto fermo lo stesso quadro di riferimento che sorregge il nuovo sistema di contrasto al sommerso, andrebbe, invece, innanzitutto chiarito cosa debba univocamente intendersi con i termini di “scrittura” e di “documentazione obbligatoria”. Una puntuale nozione normativa a cui possa rinviarsi non pare infatti esistere. In difetto di nozioni giuridiche che facciano da “cardine”, non solo per parametrare l'antigiuridicità delle condotte considerate, ma altresì le potenzialità di regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle “scritture o da altra documentazione obbligatoria”, non si può ritenere che sussista quel “sincronismo” necessario e sufficiente a rendere la normativa pienamente operativa. Da ciò, beninteso, dipendono effetti non indifferenti, come, ad esempio, con riguardo alla revocabilità della disposta sospensione dei lavori nel cantiere.

Pertanto, aderendo a prese di posizione ufficiali degli stessi uffici del Ministero del lavo-

ro, l'unica soluzione oggi praticabile – ma non sufficiente, come detto – di lavoratore sommerso è oggi quella relativa all'impiego di lavoratori di cui si sia inteso scientemente – o con una equiparabile negligenza – omettere ogni evidenza sui registri obbligatori e segnalazione agli organi previdenziali e del lavoro competenti. In tale senso si esprimeva per prima la nota della Direzione regionale del lavoro del Veneto del 29 agosto 2006, successivamente confermata dalla stessa circ. Min. lav. n. 29 che ha specificato il riferimento delle misure al personale “totalmente sconosciuto alla P.A. in quanto non iscritto nella documentazione obbligatoria, né oggetto di alcuna comunicazione prescritta dalla normativa lavoristica e previdenziale”.

4.2. Come si accennava, la volontà del legislatore di fornire un effettivo ed efficace presidio sanzionatorio alla regolare formazione dei rapporti di lavoro – e, con essa, di garantire l'evidenza pubblica di tutte le relazioni e attività lavorative che possono sorgere sui luoghi di lavoro – ha fatto ritenere opportuno mantenere le pregresse ipotesi punitive inerenti a infrazioni di carattere formale.

Senza assorbimento, a esse si aggiungono quindi, ora, le fattispecie precettive dell'art. 36-*bis*, d.l. n. 223/2006, come convertito. Proprio nel senso di una tale conferma è perciò l'ultima parte del comma 2 della medesima disposizione, la quale stabilisce, per l'appunto, che sia fatta salva l'applicazione delle vigenti sanzioni amministrative e penali.


Volendo fornire un rapido quadro dell'apparato repressivo in materia di irregolare instaurazione di rapporti di lavoro, le fattispecie che ancora nell'attualità vengono in considerazione concernono, nella più parte dei casi, l'omissione della denuncia contestuale all'assunzione del codice fiscale del lavoratore all'Inail (art. 14, d.lgs. n. 38/2000); l'omessa iscrizione del lavoratore al registro di matricola e quella in seno al libro di paga (art. 20, d.P.R. n. 1124/1965); la mancata consegna al prestatore di lavoro della dichiarazione di registrazione al libro di matricola – in sostanza la c.d. lettera di assunzione – (art. 4-*bis*, d.lgs. n. 181/2000, in [☞](#) indice A-Z, voce *Collocamento*); la difettante o tardiva comunicazione al Centro per l'impiego per l'assunzione (art. 19, d.lgs. n. 276/2003, in [☞](#) indice A-Z, voce *Riforma Biagi*). Proprio con riferimento a quest'ultima fattispecie si deve dare atto di come la l. n. 248/2006, novellando (art. 36-*bis*, comma 6) l'art. 86, comma 10-*bis*, del d.lgs. n. 276/2003, abbia anticipato la già prevista innovazione che avrebbe altrimenti necessitato dell'adozione degli strumenti regolamentari di cui al d.lgs. n. 297/2002 (in [☞](#) indice A-Z, voce *Collocamento*). Viene perciò stabilito che fin d'ora, limitatamente al settore edile, i datori di lavoro siano tenuti a fare luogo alle previste comunicazioni ai Centri per l'impiego il giorno precedente a quello della definizione (*rectius*, per ragioni di ordine stringentemente logico, della prima prestazione) del rapporto di lavoro. Così è accaduto che nel settore dell'edilizia sia stato introdotto l'adempimento della comunicazione ai Centri per l'impiego entro il giorno precedente a quello della definizione del rapporto di lavoro (ossia, per stringenti ragioni di ordine logico-sintattico, non solo antecedentemente alla prima prestazione, ma alla stessa stipula del contratto). E che tale misura sia apparsa subito tanto valida che con la Finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006) si è ritenuto opportuno la sua estensione a tutti i settori di attività, come pure alla parasubordinazione e ad altre ipotesi di lavoro tecnicamente non configuranti un rapporto lavorativo, come l'associazione in partecipazione e il tirocinio.



A tali misure si aggiungono quelle introdotte dall'art. 36-*bis*, l. n. 248/2006. Vale a dire, quella cautelare della sospensione dell'attività del cantiere – che può essere disposta ove venga riscontrato l'impiego, da parte dell'impresa, di personale non risultante dalle scritture, in misura pari o eccedente un quinto di quello regolarmente occupato dalla impresa presente nel cantiere (art. 36-*bis*, comma 1), ossia, venga verificata la reiterata lesione del superamento dei tempi di lavoro (con specifico riferimento a questa misura, vedi, in *q. Osservatorio*, C. SANTORO, *Il provvedimento dell'ispettore del lavoro di sospensione dei*

lavori in edilizia, che segue alla voce *Servizi ispettivi*); la sanzione per la mancata esibizione del tesserino di riconoscimento – adempimento in parte alternativo alla tenuta di un registro di cantiere – di tutti i lavoratori, autonomi o dipendenti, all'interno del cantiere, per cui potrà essere punito, in via principale, lo stesso lavoratore e, in via solidale, il committente (art. 36-bis, commi 3 e 4); infine, la novellata “maxisanzione” – già stabilita dal d.l. n. 12/2002 – di cui si dirà meglio oltre (art. 36-bis, comma 7).

Le peculiarità della disposizione richiamata che, volte a contrastare il sommerso, meritano una speciale menzione, sono soprattutto due. La prima, la circostanza che la normativa prende in considerazione non solo, come tradizionalmente, la posizione dei lavoratori subordinati, ma anche quella degli autonomi, i quali – soprattutto in forza di contratti di d'opera *ex art. 2222 c.c.*, ma comunque a prescindere dalla tipologia lavorativa posta in essere – svolgono attività a favore di un committente. Basterà questo breve cenno, atteso quanto poc'anzi si diceva sulla necessità di puntuali definizioni normative, per intendere l'ulteriore, estrema, difficoltà di rinvenire – proprio con riguardo ai lavoratori autonomi – una declinazione utile della disposizione che fa riferimento agli adempimenti relativi alla documentazione obbligatoria.

L'ulteriore singolarità che merita evidenza, attiene alla previsione per cui, per le infrazioni relative ai nuovi adempimenti finalizzati alla individuazione dei lavoratori sommersi – in edilizia e non –, viene limitata la possibilità di procedere alla diffida a regolarizzare ai sensi dell'art. 13, d.lgs. n. 124/2004, e, con essa, all'ammissione al pagamento della sanzione in misura ridotta. In tale senso il comma 5 dell'art. 36-bis sottrae la fattispecie dal regime generale dell'istituto. La *ratio* dell'intervento normativo non risulta del tutto chiara, se non nel senso di rendere maggiormente penitenziale e meno favorevole l'approccio repressivo. Tuttavia, per altro verso, vi sarebbe da notare come proprio la disposizione in discorso faccia discendere dalla regolarizzazione delle posizioni lavorative non indifferenti effetti in materia di sospensione dei lavori. Ciò fa pensare che, specie con riguardo alla gravosa maxisanzione, l'incentivo avrebbe potuto costituire uno strumento di deflazione del prevedibile contenzioso attraverso un'adesione più sollecita alle comunque dovute regolarizzazioni dei rapporti di lavoro (per un *excursus* sull'istituto della diffida che tiene conto anche di questi recenti interventi normativi, vedi, in *q. Osservatorio*, I. SPANÒ, *Diffida obbligatoria e lotta al lavoro irregolare*, che segue alla voce *Servizi ispettivi*).

4.3. Ben diversa dalla c.d. “maxisanzione” di competenza dell'Agenzia delle entrate, prevista dall'art. 3, commi 3 e 5, della l. n. 73/2002, di conversione del d.l. n. 12/2002 (in  indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*), è stata proposta una versione rivisitata – e in realtà senza punti di contatto con la precedente, se non per costituire un presidio alla regolarità dei rapporti lavorativi, ponendo quelli posti in essere in assenza di qualsiasi formalità – della predetta misura di contrasto al lavoro sommerso.

Essa trova applicazione in qualunque settore di attività – e pertanto non solo in edilizia –, mediante la contestazione da parte degli ispettori del lavoro, anche su segnalazione di altri organi addetti alla vigilanza. Il rimedio ora previsto dalla l. n. 248/2006 si discosta dal precedente e omonimo per cui veniva stabilita una sanzione tra il 200% e il 400% del costo del lavoro, per ciascun lavoratore irregolarmente impiegato, e – discussa particolarità – “per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data della contestazione della violazione” (art. 3, d.l. n. 12/2002). Proprio una simile commisurazione della sanzione comminabile era stata oggetto di censura da parte della Corte Costituzionale, con la sentenza 12 aprile 2005 n. 144 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 14). Quale presa d'atto delle mutate previsioni giuridiche, la stessa Agenzia delle entrate, con una propria circ. n. 28/E/2006 (in  indice A-Z, voce *Lavoro irregolare*), veniva ad affermare come “la nuova misura sanzionatoria non appare più commisurata al costo del lavoro calcolato “per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione” e che “la mo-

difica introdotta con il decreto appare coerente con il principio stabilito dalla Corte costituzionale [...] nella parte in cui non ammetteva la possibilità di provare che un rapporto di lavoro irregolare avesse avuto inizio successivamente al 1 gennaio dell'anno della constatata violazione". Contrastava con evidenti e primari principi di parità ed eguaglianza tra situazioni e condotte trasgressive, non solo il parametro temporale preso a riferimento, ma, altresì, il metro di riferimento economico, legato a un non del tutto univoco riferimento al costo del lavoro. Si veniva perciò a ledere lo stesso principio di legalità, rendendo di fatto aprioristicamente indeterminata la misura della sanzione amministrativa.

Superando ogni questione sollevata dalla precedente formulazione, la previsione attuale non provvede più sanzionare l'impiego privo di evidenza pubblica in misura percentuale, bensì proporzionalmente, tra un minimo e un massimo edittale ben definiti. Ossia da 1.500 euro a 12.000 euro. La somma che così se ne determinerà va comunque maggiorata di un valore pari a 150 euro a lavoratore, per effettiva giornata di irregolare impiego, vale a dire in tutti quei casi in cui, come afferma l'art. 36-bis, d.l. n. 223/2006, vi sia stato impiego non risultante da "scritture o da altra documentazione obbligatoria". Singolarmente, la sopra cennata circ. Min. lav. n. 29 indica nella maggiorazione una somma che il legislatore avrebbe inteso prevedere in misura fissa, sottraendola alla disciplina dell'art. 16, l. n. 689/1981. Peraltro, un tale riferimento di invariabilità della sanzione manca totalmente, né parrebbe desumibile *aliunde*. Quindi, anche la sanzione *pro die* deve ritenersi ammessa alla regolazione in misura ridotta.

La descritta fattispecie di irregolare impiego di personale, che in passato – facendo riferimento alla contrattazione collettiva e al costo del lavoro – doveva ritenersi con evidenza inerire ai soli rapporti di lavoro subordinato, troverà attuazione anche con riguardo a ogni altro genere di rapporto lavorativo, necessitante a qualunque titolo di iscrizione in documentazione lavoristica obbligatoria. Perciò, senz'altro per quanto attiene ai collaboratori coordinati e continuativi, come ai collaboratori familiari e a tutti quei soggetti per cui debba essere garantita l'assicurazione obbligatoria all'Inail. Del resto, tale interpretazione risulta corroborata dallo stesso contesto sistematico dell'art. 36-bis in commento, il quale fa espressi richiami a sostanziali equipollenze tra le diverse tipologie di personale impiegato ("a prescindere dalla tipologia dei rapporti di lavoro impiegati"). Altra questione – non indifferente, del resto, nel senso di una ricostruzione costituzionalmente corretta della fattispecie in questione – attiene alla determinatezza del contenuto e del riferimento alla documentazione obbligatoria che dovrebbe inerire a lavoratori non subordinati, o ad essi equiparati.

Gli ispettori del Ministero del lavoro, comunque sia, riscontrata la presenza nell'ambito dell'attività di lavoratori a cui sia stato dato impiego in difetto della prevista regolarizzazione formale, oltre alla contestazione delle violazioni "tradizionali", devono procedere a quelle relative alla nuova ipotesi di illecito amministrativo. Per la quale, come osservato, la legge preclude la possibilità di regolarizzazione ai sensi dell'art. 13, d.lgs. n. 124/2004 e, con essa, di ammissione al pagamento di una somma pari al minimo edittale. La notevole pressione economica – in uno con la certezza della punizione, che si auspica elevata – a cui saranno sottoposti i datori di lavoro che intendono avvalersi di personale non in regola, dovrebbe provocare il desiderato effetto di rendere il rischio dell'accertamento della violazione non così pianamente accettabile come in passato. Ciò, con l'effetto di provocare nel contempo un ampio "deflusso" verso situazioni "ambientali" di legalità.

Va infine sottolineato come il Ministero del lavoro abbia risolto le questioni di diritto transitorio connesse alle situazioni di "sommersione" iniziate prima del 13 agosto 2006, data di entrata in vigore della nuova disciplina – perciò vigente la precedente competenza delle Agenzie delle entrate –, e portate a conclusione solo successivamente a tale data. Malgrado l'inconferente riferimento portato dalla predetta circ. n. 29/2006 al principio – notoriamente di carattere procedimentale – del *tempus regit actum*. Attesa la permanenza

della condotta perpetrata e la considerazione che il *tempus commissi delicti* coincide con quello della sua cessazione, viene correttamente concluso che, per gli illeciti iniziati prima del 13 agosto e conclusi successivamente a tale data, l'infrazione sarà contestata dal personale della Direzione provinciale del lavoro, unico competente a procedere nell'ambito della disciplina dell'art. 36-*bis*, comma 7, l. n. 248/2006.

4.4. Una peculiare declinazione delle problematiche inerenti il lavoro sommerso è quella concernente l'impiego di cittadini extracomunitari privi del permesso di soggiorno. È stato affermato come per tali prestatori di lavoro, il cui rapporto non potrebbe essere validamente formalizzato, data l'illiceità della stessa presenza del soggetto sul territorio nazionale, sarebbe compromessa l'applicazione stessa delle misure cautelari – sospensione del cantiere – e sanzionatorie – irrogazione della c.d. maxisanzione e delle misure accessorie al recupero contributivo –, le quali per taluno presupporrebbero impieghi lavorativi regolarizzabili. Una tale interpretazione – non priva di appigli testuali nello stesso art. 36-*bis* – risulterebbe di palpabile gravità nella misura in cui verrebbe di fatto a ostacolare il contrasto al sommerso rispetto a categorie di lavoratori, a settori d'impiego – specialmente quello edile – e a situazioni di compromissione dell'igiene e della sicurezza del lavoro che registrano la maggiore presenza di tali condizioni di antiggiuridicità. E ciò atteso, i provvedimenti del “pacchetto sicurezza” andrebbero adottati al riscontro dell'impiego di lavoratori non risultanti “dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria”.

La soluzione che prospetta l'esclusione dei clandestini dal raggio di azione della l. n. 248/2006, tiene infatti in precipuo conto il potenziale e dovuto adempimento documentale lavoristico, quale condizione necessaria per l'adozione delle misure cautelari e sanzionatorie di legge. Ove non fosse neppure giuridicamente prospettabile la regolarizzazione delle posizioni, verrebbe ad escludersi le stessa sostanziale riconduzione delle relative fattispecie dall'ambito di applicazione della norma.

L'altra opzione percorribile è quella che si incentra, diversamente, sulla mera rilevazione “naturalistica” del difetto di tali adempimenti. Da ciò non risulterebbe mai preclusa l'adozione degli eventuali provvedimenti di legge. Oltre a una più ampia efficacia della disposizione, una consimile lettura scongiurerebbe *in concreto* un sostanziale, e si suppone, del tutto involontario *favor* legislativo. In definitiva, una lettura attenta e sistematica della disposizione parrebbe scongiurare le predette ipotesi di esclusione. Ad ogni conto va ribadito come l'ordinamento paga il difetto di una puntuale precisazione dello stesso concetto di sommerso, la quale avrebbe definitivamente fornito chiarimento alla reale portata dell'intento legislativo.

Perciò, una interpretazione ampia e sistematica confermerà ampiamente l'operatività di misure di contrasto al sommerso rivolte – per noti fatti di cronaca – a quei lavoratori maggiormente esposti al rischio dell'incolumità psico-fisica. Specie con riferimento alla c.d. maxisanzione, il pacifico dato letterale fa ritenere non assorbita quest'ultima nella contravvenzione stabilita dal d.lgs. n. 286/1998. Infatti, il comma 7 dell'art. 36-*bis* è venuto espressamente a precisare che la sanzione va irrogata, ferma “l'applicazione delle sanzioni già previste dalla normativa in vigore”. Non sembra perciò corretto, come fa taluno, limitare l'estesa nozione usata dalla legge, in quella più ristretta di “sanzione amministrativa”, ritenendo con ciò esclusa quella penale.

Sebbene evidentemente contermini, l'oggettività giuridica dell'art. 3, comma 3, l. n. 73/2002, come novellata, e quella dell'art. 22, comma 12, del TU sull'immigrazione del 1998, non vengono evidentemente a coincidere, anche per espressa volontà del legislatore. Va sottolineato, invece, come potrebbe essere lo stesso giudice, in sede penale, a infliggere entrambe le sanzioni, penale e amministrativa, alla stregua dell'art. 24 della l. n. 689/1981.

La medesima conclusione, stanti i richiami normativi di riferimento, varrà con riguardo alla sospensione dei lavori nei cantieri, dato che la posizione del cittadino extracomunita-

rio non autorizzato al soggiorno, non sarà ordinariamente desumibile da iscrizioni nella documentazione obbligatoria, mentre la relativa “regolarizzazione” coinciderà con la cessazione della condotta penalmente rilevante, dovendosene impedire per legge le ulteriori conseguenze.

Mauro Parisi

Centro Studi Attività Ispettiva – Ministero del lavoro e della previdenza sociale

5. Mercato del lavoro

Valori e criticità della “mini-riforma” del collocamento italiano

Sommario: **5.1.** Premessa. – **5.2.** Comunicazione di instaurazione. – **5.3.** Comunicazione di trasformazione e variazione. – **5.4.** Comunicazione “eventuale” di cessazione. – **5.5.** Comunicazioni delle Agenzie di somministrazione. – **5.6.** Entrata in vigore ed efficacia. – **5.7.** Cenni sul quadro sanzionatorio del nuovo collocamento.


5.1. Le disposizioni normative che qui si annotano sono contenute nei commi 1180-1185, dell’art. 1, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) (in [📖 Boll. Adapt](#), 2007, n. 1), sulle quali la Direzione generale del mercato del lavoro del Ministero del lavoro e della previdenza sociale si è espressa tempestivamente con la nota n. 440 del 4 gennaio 2007 (in [📖 Boll. Adapt](#), 2007, n. 3), volta a fornire gli indispensabili “indirizzi operativi” sugli adempimenti connessi alla instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, successivamente implementati con una ricca serie di risposte a quesiti, che sono state pubblicate, alla data del 26 gennaio 2007, sul sito istituzionale nella apposita sezione *FAQ* (www.lavoro.gov.it).

Si tratta di una riforma di largo impatto operativo che interviene sul solco della più generale riforma del mercato del lavoro di cui al d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181 (in [📖 indice A-Z](#), voce *Collocamento*) e al successivo d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 (in [📖 indice A-Z](#), voce *Collocamento*; si vedano i contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l’impiego*, Giuffrè, Milano, 2003), in parte sostituendola e in parte completandola, secondo il nuovo criterio della “informazione preventiva” già introdotto dal d.lgs. 6 ottobre 2004, n. 251, di riforma del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276, reso da ultimo operativo con il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, come convertito nella l. 4 agosto 2006, n. 248 (in [📖 indice A-Z](#), voce *Edilizia*).

Un intervento riformatore, tuttavia, che può legittimamente de-rubricarsi come “mini” perché privo di un disegno sistematico e coraggioso, volto a ridefinire in una unica soluzione, razionale e ragionevole, anche sotto un profilo sanzionatorio, tutto l’insieme degli obblighi informativi connessi alla instaurazione, allo svolgimento e alla cessazione dei rapporti di lavoro, nel collocamento ordinario e nella grande varietà dei collocamenti “speciali” (agricoltura, spettacolo, gente di mare) e “obbligatori” (cfr. P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005).

Permane di alto significato, peraltro, la netta consapevolezza delle motivazioni, condivise e condivisibili, che hanno condotto ad una modifica normativa in via d’urgenza all’interno di una maxi-finanziaria: vale a dire l’ideale volontà politica generale di contrastare, “senza se e senza ma”, ogni forma di lavoro sommerso, irregolare o illegale e di fronteggiare le esigenze di prevenzione degli incidenti del lavoro e del tragico (e troppo frequente) fenomeno delle c.d. “morti bianche”, locuzione che compare *expressis verbis* nel testo della stessa l. n. 296/2006, al comma 544 (cfr. P. RAUSEI, *Ispesioni, sanzioni e “mini-riforma” del collocamento*, in *DPL*, 2007, n. 4, 248 ss.; F. NATALINI, *La legge finanzia-*

ria e le implicazioni sulla normativa del collocamento, in *GLav*, 2007, n. 2, 34; vedi anche, in *q. Osservatorio*, i contributi di M. PARISI, *Considerazioni generali sul nuovo sistema di contrasto al lavoro sommerso*, che precede alla voce *Lavoro irregolare*, e di C. SANTORO, *Il provvedimento dell'ispettore del lavoro di sospensione dei lavori in edilizia*, che segue alla voce *Servizi ispettivi*).

5.2. La prima delle norme menzionate (art. 1, comma 1180) interviene a riscrivere e sostituire integralmente l'art. 9-bis, comma 2, del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510, convertito nella l. 28 novembre 1996, n. 608 (in  indice A-Z, voce *Collocamento*), nonché ad inserire nel corpo di detto articolo un nuovo comma 2-bis, costruito, sebbene non troppo linearmente, secondo lo schema regola-eccezione.

Quadruplica l'impatto innovativo rispetto al sistema del collocamento ordinario previgente con riferimento a: tipologie di lavoro oggetto di comunicazione; termini e modalità per adempiere all'obbligo; soggetti obbligati alla comunicazione; polivalenza delle comunicazioni.

Sotto il primo profilo, la comunicazione di "assunzione" diviene, dunque, per effetto della riforma – condivisa pressoché unanimemente dalle parti sociali e dalle stesse anticipata in specifici documenti ufficiali – una comunicazione di "immissione al lavoro" o, più ampiamente, di "instaurazione di esperienze lavorative".

In effetti, non più soltanto del lavoratore dipendente si tratta, ma anche della quasi totalità dei rapporti di lavoro autonomo che operano, più o meno stabilmente, all'interno dell'organizzazione aziendale e finanche di fattispecie giuridiche che non costituiscono alcun rapporto di lavoro (si pensi agli *stage* o ai tirocini formativi).

Il testo dell'art. 9-bis, comma 2, del d.l. n. 510/1996, come convertito nella l. n. 608/1996, vigente dal 1° gennaio 2007, impone, infatti, ai "datori di lavoro" (si noti l'uso di tale locuzione sia per il lavoro autonomo che per il subordinato) di effettuare al centro per l'impiego territorialmente competente una apposita comunicazione, "avente data certa di trasmissione", nei casi di instaurazione di rapporti di lavoro nelle forme o negli schemi negoziali riconducibili a: lavoro subordinato (standard, flessibile e formativo); lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa (co.co.co. e mini-co.co.co.); lavoro degli agenti e rappresentanti di commercio; lavoro a progetto (la co.co.co. secondo l'art. 61, d.lgs. n. 276/2003); lavoro in cooperativa dei soci (autonomo o subordinato); lavoro per associazione in partecipazione (apporto lavorativo dell'associato); "lavoro" in tirocinio formativo (*stage* e tirocini di formazione e orientamento); borsa lavoro e lavori socialmente utili.

Restano fuori, dunque, soltanto le tipologie di lavoro esclusivamente "autonome", e cioè neppure economicamente dipendenti da un qualsiasi soggetto datoriale: contratto d'opera e lavoro occasionale.

Sul punto, vale la pena precisare che la Direzione generale del mercato del lavoro ha ulteriormente argomentato la soluzione adottata riguardo agli agenti e ai rappresentanti di commercio concludendo che "il rapporto di agenzia rientra tra le collaborazioni coordinate e continuative, se svolto con apporto personale; non vi rientra se svolto in forma imprenditoriale". Allo stesso modo a proposito dei "procacciatori d'affari" si è affermato che "ove tale rapporto presentasse caratteri di occasionalità, discontinuità, assenza di coordinamento e assenza di vincoli, va escluso dall'obbligo di comunicazione".

Analogamente, con riferimento al lavoro autonomo occasionale è stato chiarito dalla fonte ministeriale che "i contratti di collaborazione meramente occasionali (art. 2222 c.c.), caratterizzati da occasionalità, discontinuità e assenza di vincoli, non rientrano nell'obbligo di comunicazione", sebbene in altra risposta si siano confuse le due distinte tipologie di prestazione occasionale, richiamando erroneamente l'art. 61, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003 dettato, invece, in materia di collaborazione occasionale minima (c.d. "mini-

co.co.co.”) assoggettata al nuovo obbligo di comunicazione in quanto collaborazione coordinata e continuativa (seppure soggetta a limiti finanziari e temporali).

Con riferimento, inoltre, alle esperienze lavorative assimilate agli *stage* e ai tirocini, il Ministero del lavoro ha ulteriormente chiarito che non rientrano negli obblighi di comunicazione di cui alla l. n. 296/2006 quelli che per loro natura sono “esclusivamente formativi non finalizzati all’assunzione”, portando ad esempio gli *stage* attivati all’interno di corsi di formazione professionale autorizzati e finanziati da Regioni e Province in ambito FSE.

Con riferimento alla individuazione del centro per l’impiego competente per territorio la nota n. 440/2007 del Ministero del lavoro, nel ribadire che il criterio da seguire è quello della “sede di lavoro”, precisa che: “per sede di lavoro si intende il luogo, indicato nel contratto individuale, in cui si svolge la prestazione di lavoro”, ne consegue che “il Servizio competente va individuato con riferimento al Comune ove è ubicata l’unità locale cui il lavoratore è adibito all’atto dell’assunzione”.

D’altro canto, regole peculiari vengono individuate per lavoro marittimo, edile e agricolo:

- per quanto attiene all’edilizia, “il datore di lavoro comunicherà l’assunzione del lavoratore al servizio competente del Comune dove è stata fissata l’apertura del cantiere mobile e a nulla rileveranno i successivi spostamenti fisici del cantiere medesimo”;
- con riguardo alla gente di mare la sede di lavoro va individuata “in base al luogo ove si verifica l’imbarco”;
- infine, per quanto concerne l’agricoltura, “ferma restando la regola generale che vede nella circoscrizione in cui insiste il fondo il criterio di individuazione del corrispondente servizio competente, qualora il fondo insista su più circoscrizioni, il datore di lavoro può a sua discrezione individuare il servizio competente al quale inviare la comunicazione”.

Ma la novità più dirompente è senza dubbio quella di un “clamoroso” ritorno al passato dell’intervento pubblico preventivo nella fase genetica dei rapporti di lavoro (per una sintetica ricostruzione storica si rinvia a G. FALASCA, *I servizi privati per l’impiego*, Giuffrè, Milano, 2006).


In effetti i datori di lavoro, laddove si volgono ad instaurare uno qualsiasi dei rapporti di lavoro e di non lavoro sopra elencati, dovranno provvedere ad inoltrare la prevista comunicazione “entro il giorno antecedente a quello di instaurazione dei relativi rapporti, mediante documentazione avente data certa di trasmissione”.

Si ha, dunque, una generalizzazione dell’obbligo di comunicazione “anticipata” o “preventiva” già precedentemente introdotto, come ricordato, per il solo lavoro subordinato, nel settore dell’edilizia (art. 36-*bis*, comma 6, d.l. n. 223/2006, come convertito nella l. n. 248/2006). Si tratta, chiaramente, di una scelta rigorosa posta a contrastare, senza sconti, il lavoro “nero” o sommerso, nel tentativo di prevenire eventi di carattere infortunistico per la mancata attuazione, da parte del datore di lavoro, delle previste tutele in materia di sicurezza sul lavoro. Obbligare il soggetto datoriale a comunicare anticipatamente la instaurazione del rapporto di lavoro presuppone – questo perlomeno l’auspicio – che il datore stesso si attivi per fornire al lavoratore gli elementi informativi e gli strumenti di prevenzione a garanzia della propria e della altrui sicurezza nello svolgimento della prestazione lavorativa.

Come precisamente afferma la nota n. 440/2007 del Ministero del lavoro, in esame, ciò significa che il nuovo termine per la comunicazione di assunzione “scade alle ore 24 del giorno antecedente a quello di effettiva instaurazione del rapporto di lavoro”: la comunicazione, pertanto, non solo diventa “generale e preventiva”, ma, di fatto, anche “ipotetica e presuntiva”, nel senso che – a differenza della comunicazione “contestuale” (che rappresentava la chiave di volta del sistema informativo su cui si reggeva l’impalcatura del d.lgs. n. 297/2002, peraltro mai entrato in vigore) e del previgente regime della comuni-

cazione nei 5 giorni successivi all'assunzione – la comunicazione anticipata non informa il servizio competente della instaurazione di un effettivo rapporto di lavoro già in atto, ma, piuttosto, di un rapporto di lavoro o, *rectius*, di una “esperienza lavorativa” ancora in divenire e, non di rado, “in forse”.

A tal punto che il Ministero del lavoro ha ritenuto necessario precisare, con termini perentori, nella nota ministeriale n. 440/2007 che “qualora, per una qualsiasi ragione, il rapporto di lavoro di cui si è data comunicazione preventiva non si instauri effettivamente, il datore di lavoro è tenuto a darne immediata comunicazione al servizio competente, comunque non oltre i cinque giorni successivi” (peraltro, senza alcuna reazione sanzionatoria per il datore di lavoro che ometta di annullare la comunicazione preventiva tempestivamente effettuata).

Ciò premesso occorre chiedersi cosa accade in caso di assunzione in giorno immediatamente successivo ad una domenica o ad altro giorno festivo. La risposta, già anticipata per il settore edile dalla circ. 28 settembre 2006, n. 29 (in  indice A-Z, voce *Edilizia*), viene confermata dalla nota n. 440/2007 che sul punto si presenta *tranchant*, puntualizzando che “stante il tenore letterale della previsione normativa e la sua finalità, la scadenza del termine in un giorno festivo non può comportare un suo automatico differimento al giorno successivo”.

Ne consegue che la comunicazione deve essere anticipata, apparentemente senza eccezioni, al giorno precedente, anche se festivo, seppure la norma non impedisca al professionista o all'azienda di anticipare ulteriormente la comunicazione di instaurazione della esperienza lavorativa al giorno antecedente non festivo (presunzione per presunzione, ciò che può comunicarsi di domenica si potrà ben comunicare anche di sabato): in questo senso il Ministero del lavoro si è espresso più di recente: “la comunicazione può essere fatta in un giorno precedente non festivo, ovvero, ove possibile, nel giorno festivo con gli strumenti disponibili (fax, invio informatico)”.

Due eccezioni, tuttavia, sono espressamente riconosciute dallo stesso Ministero del lavoro, entrambe facenti chiaro ed inequivocabile riferimento alle sole assunzioni con contratto di lavoro subordinato (eccezioni che, secondo i chiarimenti ministeriali, “consentono di risolvere in via generale ogni possibile situazione senza arrecare pregiudizio al normale andamento delle attività produttive, ma altresì garantendo le finalità della norma che, si ricorda, non sono certo «vessatorie» bensì di prevenzione del ricorso alle assunzioni irregolari”): una solo apparente e già contenuta nel testo legislativo, l'altra reale e frutto di una condivisibile interpretazione di buon senso fornita dai vertici ministeriali.

La prima deroga-eccezione è quella della cosiddetta “assunzione d'urgenza”. Sul punto, il nuovo comma 2-*bis* dell'art. 9-*bis*, d.l. n. 510/1996, come convertito nella l. n. 608/1996, introdotto dal comma 1180 dell'art. 1 della l. n. 296/2006 in esame, stabilisce che “in caso di urgenza connessa ad esigenze produttive”, la comunicazione può essere effettuata entro 5 giorni dall'instaurazione del rapporto di lavoro, resta fermo, però, l'obbligo, entro il giorno precedente, di una apposita comunicazione, “avente data certa di trasmissione”, relativamente alla data di inizio della prestazione lavorativa, alle generalità del lavoratore e a quelle del datore di lavoro (la nota ministeriale n. 440/2007 ha chiarito che per generalità devono intendersi “almeno” nome e cognome, e ragione sociale per il datore di lavoro, nonché codice fiscale). La natura di questa eccezione, dunque, è più apparente che reale, giacché la “prima informativa al Servizio competente”, seppure limitata ai dati essenziali ha già in sé la materiale consistenza della comunicazione di assunzione vera e propria. Non solo, giacché l'espressione prescelta dal legislatore “urgenza connessa ad esigenze produttive” è per sé sola vuota e inconsistente: o perché prova troppo (in una azienda di produzione tutto, o quasi, è riconducibile ad esigenze di carattere produttivo) o perché, al contrario, prova troppo poco (che cosa potrebbe avere concreto carattere di “urgenza” se non quelle prestazioni di lavoro assolutamente non differibili per cause di

forza maggiore?). Proprio su questo interrogativo faticosamente annaspa la stessa nota ministeriale più volte citata, laddove prova ad individuare un caso di urgenza nelle “ipotesi in cui l’assunzione venga effettuata per evitare danni alle persone ed agli impianti”, nonché quelle “in cui sussistano motivate esigenze produttive, tecniche ed organizzative che non consentano di procrastinare l’impiego dei lavoratori”. Sono questi però i casi, come riconosce consapevolmente lo stesso Ministero, in cui “può verificarsi una oggettiva impossibilità per il datore di lavoro di acquisire le informazioni complete necessarie per adempiere all’obbligo”, impedimento che, non di rado, incide anche sugli stessi nominativi dei lavoratori occupati. Conseguenza ne è, pertanto, che qualora l’assunzione sia scaturita da ragioni di urgenza, riconducibili anche in senso esteso alle ragioni produttive, di fatto, comunque, il datore di lavoro sarà tenuto a comunicare l’assunzione il giorno antecedente. Piuttosto, ma qui si ha un effetto distorto della novità normativa, senza dubbio non voluto dal legislatore della mini-riforma, se il datore che assume in via d’urgenza effettua in forma anticipata la comunicazione “breve”, qualora ometta o tardi nell’effettuare la successiva comunicazione di assunzione completa non sarà assoggettabile ad alcuna sanzione, in quanto l’art. 9-bis, comma 2-bis, ora annotato non risulta sanzionato espressamente, come invece l’art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689, impone.

Vera e propria eccezione alla comunicazione preventiva, invece, è quella relativa alle assunzioni effettuate per cause di forza maggiore o per eventi straordinari. Si tratta del frutto di una lettura sistematica, ampiamente condivisibile, operata dal Ministero del lavoro nella nota n. 440/2007. La tesi ministeriale è semplice, ma di assoluta e radicale importanza: “restano escluse dall’obbligo di comunicazione entro il giorno antecedente, quelle assunzioni effettuate a causa di «forza maggiore», ovvero di avvenimenti di carattere straordinario, che il datore di lavoro non avrebbe potuto oggettivamente prevedere con l’esercizio dell’ordinaria diligenza e che sono tali da imporre un’assunzione immediata”. Si tratta di tutti quei casi nei quali il datore di lavoro è nella oggettiva impossibilità di conoscere anticipatamente, non soltanto il giorno prima, ma talora anche solo alcune ore prima, il numero e i nominativi dei lavoratori che sarà costretto ad assumere per le più svariate, imprevedibili, ragioni. Rientrano qui, come si accennava sopra, le situazioni che la nota ministeriale vuole ricondurre ai casi di urgenza: assunzioni effettuate per evitare danni alle persone o agli impianti; esigenze che non consentono di procrastinare l’impiego dei lavoratori.

Sempre in questa eccezione rientrano “in via esemplificativa (ma non limitativa)”, come avvedutamente e prudenzialmente segnala il Ministero, le assunzioni effettuate: a seguito di eventi naturali catastrofici (incendi, alluvioni, uragani, terremoti, ecc.); per la sostituzione di lavoratori che comunicano la propria indisponibilità alla prestazione lavorativa il giorno stesso dell’assenza (es. i supplenti del settore scolastico).

L’eccezione non è di poco momento, dunque, in quanto rappresenta l’unica ancora di salvezza per il consulente e per il datore di lavoro che non abbiano proceduto a comunicare anticipatamente l’assunzione perché trovatisi materialmente nelle condizioni di non riuscire ad acquisire tutti i dati necessari, anche solo a compilare l’informativa breve di cui al comma 2-bis, dell’art. 9-bis, del d.l. n. 510/1996, convertito nella l. n. 608/1996. D’altro canto, per questi casi, la nota n. 440/2007 stabilisce che a fronte della imprevedibilità dell’evento e della contingenza dello stesso, la comunicazione “deve essere effettuata entro il primo giorno utile e, comunque, non oltre il quinto giorno”. Sul punto si potrebbe obiettare l’inatteso eccesso di lassismo, in quanto appariva ben possibile, in coerenza con l’intero sistema normativo della mini-riforma, fare obbligo al datore di lavoro impedito *ex ante* (ma non *ex post*) di effettuare la comunicazione “contestualmente”, vale a dire entro la mezzanotte del giorno dell’assunzione. In ogni caso, la deroga qui da ultimo esaminata è chiamata ad operare come vera e propria scriminante rispetto all’ordinario apparato sanzionatorio per l’omessa (o ritardata) comunicazione di assunzione, tro-

vando essa il proprio fondamento giuridico nella corretta applicazione dell'art. 3, della l. n. 689/1981, sotto il profilo della necessaria rimproverabilità della condotta dalla quale scaturisce l'illecito amministrativo astrattamente contestabile al datore di lavoro. Resta, comunque, in capo al datore di lavoro "l'onere di dimostrare che l'assunzione non poteva essere procrastinata e che non era possibile prevederla il giorno prima".

Sotto un ulteriore profilo, l'obbligo di dare notizie alle competenti strutture territoriali incombe non più soltanto sui privati datori di lavoro, compresi espressamente quelli agricoli, ma anche sugli enti pubblici economici e sulle pubbliche amministrazioni generalmente intese, senza eccezione alcuna, come chiaramente segnalato dalla nota n. 440/2007, la quale precisa anche che per quanto attiene alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di comunicazione è in capo al dirigente responsabile del procedimento di assunzione, sia che questa avvenga per concorso o per chiamata diretta o per selezione dopo avviamento da graduatorie pubbliche: il dirigente sarà, pertanto, il soggetto individuato quale trasgressore a cui imputare il pagamento delle sanzioni pecuniarie amministrative relative agli eventuali inadempimenti.

D'altro canto, se l'estensione espressa ai datori di lavoro agricolo si è resa necessaria in ragione della previgenza dell'art. 1, comma 9, del d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito nella l. 11 marzo 2006, n. 81 (in [☞](#) indice A-Z, voce *Collocamento*), il quale stabiliva l'obbligo della comunicazione di assunzione all'Inps, facendo carico a detto Istituto di "girare" successivamente la comunicazione al centro per l'impiego, a garanzia di una raggiunta uniformità di comportamenti in tutti i settori la nota n. 440/2007 del Ministero del lavoro ha felicemente evidenziato che alla medesima stregua dovranno attenersi all'obbligo di comunicazione in argomento anche i datori di lavoro che operano in settori cosiddetti "speciali", già governati da specifiche norme e procedure: lavoro nello spettacolo, lavoro marittimo, lavoro domestico, lavoratori disabili, lavoratori extracomunitari (solo in caso di "nuovi ingressi" ai sensi del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), lavoratori dirigenti. Per quanto attiene alle esperienze lavorative ricondotte in *stage*, tirocini, borse lavoro e simili, la nota ministeriale precisa che il soggetto datoriale, obbligato ad effettuare la comunicazione in oggetto, è il soggetto ospitante.

Quanto agli elementi che formano parte della comunicazione anticipata di avvio delle diverse esperienze lavorative, occorre fare riferimento alle previsioni contenute nel nuovo testo dell'art. 9-*bis*, comma 2, del d.l. n. 510/1996, convertito nella l. n. 608/1996, secondo i chiarimenti forniti dal Ministero del lavoro. La comunicazione deve, dunque, contenere:

- a) i dati anagrafici del lavoratore, vale a dire l'esatta indicazione di: nome, cognome, luogo e data di nascita, codice fiscale, residenza e/o domicilio;
- b) la data di assunzione, cioè la data di effettivo inizio della prestazione lavorativa e, quindi, quella nella quale il lavoratore sarà iscritto nei libri obbligatori di matricola e di paga – sezione presenze;
- c) la data di cessazione nel caso in cui il rapporto di lavoro non sia a tempo indeterminato, anche qualora vi sia una concreta incertezza sulla data esatta di chiusura del rapporto di lavoro deve essere indicata una "data presunta di cessazione";
- d) la tipologia contrattuale che deve essere specificamente ed esattamente individuata;
- e) la qualifica professionale assegnata al lavoratore al momento dell'assunzione;
- f) il trattamento economico e normativo applicato al rapporto di lavoro: in caso di lavoro subordinato sarà sufficiente indicare, secondo i chiarimenti ministeriali, il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato dal datore di lavoro e l'inquadramento nel livello retributivo riconosciuto al lavoratore in base alla qualifica professionale, salvo che il datore di lavoro non applichi alcun Ccnl, dovendosi in tal caso comunicare "l'importo della retribuzione lorda giornaliera pattuita"; in ipotesi di lavoro autonomo la comunicazione

preventiva dovrà recare l'indicazione del "corrispettivo lordo complessivo concordato tra le parti".

In attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 4-*bis*, comma 7, del d.lgs. n. 181/2000, introdotto dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 297/2002, al quale l'art. 1, commi 1182 e 1184, della l. n. 296/2006, fa espresso riferimento, per effettuare la nuova comunicazione di assunzione si può utilizzare il modello C/ASS (di cui al dm 20 dicembre 1995) ovvero, secondo le indicazioni ministeriali, la modulistica similare già in uso presso i centri per l'impiego. Sul punto, la nota n. 440/2007, peraltro, fornisce opportune precisazioni:

- a) i datori di lavoro agricolo potranno seguitare ad utilizzare la copia della Sezione Matricola del Registro d'impresa regolarmente in uso;
- b) i committenti di rapporti autonomi in forma coordinata e continuativa dovranno compilare i quadri relativi al datore di lavoro e al lavoratore, nonché indicare: tipo di rapporto (rapporto di agenzia, co.co.co., mini-co.co.co., lavoro a progetto); data di inizio e data di fine rapporto; corrispettivo lordo pattuito; descrizione dell'attività lavorativa e delle mansioni;
- c) per i rapporti dei soci di cooperativa, oltre ad indicare la sussistenza del rapporto associativo, si dovranno fornire tutte le indicazioni richieste a seconda che si tratti di rapporto di lavoro subordinato o autonomo;
- d) infine, per quanto concerne *stage*, tirocini, borse lavoro e altre esperienze lavorative assimilate, dopo aver compilato i quadri relativi al datore di lavoro e al lavoratore, basterà indicare il tipo di rapporto, la data di inizio e quella di fine.

A prescindere dalla modulistica utilizzata, l'art. 9-*bis*, comma 2, novellato, stabilisce espressamente soltanto che la comunicazione deve essere effettuata "mediante documentazione avente data certa di trasmissione". Ciò significa, come chiarito repentinamente dal Ministero, che l'ottemperanza dell'adempimento obbligatorio deve essere provata e documentata dal datore di lavoro con certezza temporale riguardo al momento della trasmissione. Come ulteriormente segnalato dalla fonte ministeriale: "l'importante è che sia certa la data di trasmissione della comunicazione" (senza che si debba dimostrare l'effettiva ricezione della comunicazione). In questo senso potranno essere adottati strumenti di comunicazione quali: raccomandata a/r; consegna diretta allo sportello del centro per l'impiego; servizi telematici come la spedizione a mezzo fax o la procedura informatica di validazione temporale che attesta giorno e ora di ricezione della comunicazione.

Analogamente, nelle Regioni in cui risultano essere stati attivati i servizi informatici per l'invio delle comunicazioni obbligatorie essi potranno essere utilizzati soltanto se garantiscono la predetta procedura di validazione.

5.3. Il d.lgs. n. 297/2002, nel modificare le previsioni normative del d.lgs. n. 181/2000, aveva provveduto ad introdurre un nuovo obbligo di comunicazione, sempre in materia di collocamento ordinario, con riguardo alle diverse ipotesi di variazione e trasformazione del rapporto di lavoro. L'obbligo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 181/2000, introdotto dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 297/2002, deve essere tempestivamente adempiuto dal datore di lavoro entro 5 giorni dall'evento, mediante una specifica comunicazione al centro per l'impiego competente per territorio.

Le ipotesi di trasformazione e variazione del rapporto di lavoro originariamente considerate dal legislatore della riforma del collocamento erano le seguenti: a) proroga del termine inizialmente fissato nel contratto a tempo determinato; b) trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato; c) trasformazione da tempo parziale a tempo pieno; d) trasformazione da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato; e) trasformazione da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato (analogamente ora per il contratto di inserimento, secondo quanto chiarito dalla nota n.

440/2007 del Ministero del lavoro: “benché manchi una esplicita previsione si ritiene che in via interpretativa l’obbligo di comunicazione sussista anche per l’ipotesi di trasformazione del contratto di inserimento in contratto a tempo indeterminato, stante l’assimilazione di tale contratto con il contratto a termine”); f) trasformazione da rapporto di tirocinio e di altra esperienza professionale a rapporto di lavoro subordinato.

Su questo quadro normativo già ben delineato, l’art. 1, comma 1183, della l. n. 296/2006 si è limitato ad introdurre quattro nuove ipotesi di trasformazioni o variazioni oggetto di comunicazione obbligatoria *ex post*; g) trasferimento del lavoratore; h) distacco del lavoratore; i) modifica della ragione sociale del datore di lavoro; j) trasferimento d’azienda o di ramo di essa. Si tratta, peraltro, di una innovazione di assoluto rilievo in termini di contrasto al lavoro sommerso e di tutela del lavoro regolare, in quanto proprio nelle quattro ipotesi ora oggetto di comunicazione obbligatoria si annidano frequentemente operazioni illecite, finanche di rilevanza penale (si pensi, ad esempio, al fenomeno della interposizione illecita di manodopera mediante distacco fittizio), che i servizi ispettivi del Ministero del lavoro potranno più agevolmente scovare anche grazie al passaggio informativo istituzionale, quando il nuovo meccanismo comunicativo entrerà definitivamente in vigore.

5.4. La l. n. 296/2006 non interviene direttamente a modificare la normativa in materia di comunicazione della cessazione dei rapporti di lavoro introdotta dal d.lgs. n. 297/2002, che tuttavia, per effetto del comma 1181, è entrata finalmente in vigore. Orbene, secondo la previsione dell’art. 21, comma 1, della l. 29 aprile 1949, n. 264, nel testo modificato dall’art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 297/2002, “i datori di lavoro sono tenuti altresì a comunicare la cessazione dei rapporti di lavoro, entro i cinque giorni successivi, quando trattasi di rapporti a tempo indeterminato ovvero nei casi in cui la cessazione sia avvenuta in data diversa da quella comunicata all’atto dell’assunzione”.

Ne consegue che all’atto della cessazione del rapporto di lavoro in corso con un proprio dipendente o collaboratore o tirocinante il datore di lavoro, quale che sia la causa che ha determinato la cessazione, dovrà valutare se il rapporto di lavoro è a tempo indeterminato ovvero se, trattandosi di contratto a termine, la cessazione è avvenuta in data diversa da quella originariamente prevista e già comunicata preventivamente all’atto dell’assunzione. Una comunicazione che, dunque, da obbligatoria, come è stata fino al 31 dicembre 2006, si trasforma in “eventuale” a seconda delle condizioni contrattuali originarie e della coincidenza o meno della data di cessazione con quella risultante fin dall’atto di assunzione. Soltanto in tali casi, infatti, il datore di lavoro sarà tenuto ad inviare al centro per l’impiego competente per territorio, entro cinque giorni dal verificarsi dell’evento che ha comportato la cessazione del rapporto di lavoro, mediante apposito modello, una comunicazione contenente i dati del lavoratore di cui è cessato il rapporto di lavoro, la tipologia del rapporto stesso e la data di cessazione. Secondo le indicazioni della nota ministeriale n. 440/2007 per tutte le tipologie di rapporto si continuerà ad utilizzare il mod. C/CRL o altra modulistica analoga in uso presso i centri per l’impiego. Inoltre, sempre alla luce delle precisazioni del Ministero, per quanto attiene ai lavoratori assunti obbligatoriamente, in forza della l. n. 68/1999, il termine unico per la comunicazione è di dieci giorni.

La novità non consiste nella natura o nelle caratteristiche dell’adempimento richiesto al datore di lavoro, che vengono invece confermate, ma piuttosto nella portata dell’ambito di operatività dell’obbligo di comunicare la cessazione del rapporto di lavoro: in effetti, non si può tacere, anzitutto, che la norma fa riferimento alla generalità dei rapporti di lavoro, senza distinguere fra autonomi e subordinati, ma limitandosi a dirimere le fattispecie a termine da quelle a tempo indeterminato in ragione della inutilità di una doppia comunicazione al centro per l’impiego di una data di cessazione già nota e rispettata senza proroghe e senza anticipazioni. Invero, dal punto di vista lessicale la scelta del legislatore

di utilizzare il termine “assunzione” al posto di quello precedentemente contenuto nella norma (“instaurazione”) sembrerebbe deporre più verso un obbligo di comunicare la cessazione per i soli rapporti di natura subordinata, ma, alla luce di una interpretazione chiaramente coerente e sistematica dell’intero apparato normativo sul collocamento come riformato dall’art. 1, comma 1180, della l. n. 296/2006, appare necessario concludere per l’assoggettamento all’obbligo di tutte le esperienze lavorative fatte oggetto dell’omologo obbligo di comunicazione dell’instaurazione del rapporto.

5.5. Ai sensi e per gli effetti dell’ultima parte dell’art. 9-*bis*, comma 2, del d.l. n. 510/1996, come convertito nella l. n. 608/1996, nel testo introdotto dall’art. 1, comma 1180, della l. n. 296/2006 in esame, le agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione vengono ad essere assoggettate all’obbligo di comunicare, entro il giorno 20 del mese successivo alla data dell’evento l’assunzione, la proroga e la cessazione dei lavoratori temporanei assunti nel corso del mese precedente, dandone informazione al centro per l’impiego territorialmente competente rispetto alla collocazione della sede operativa dell’agenzia stessa. Per le comunicazioni, secondo la nota ministeriale n. 440/2007, può essere utilizzato il mod. Unificato/Temp istituito con dm 1° settembre 1999.

A seguito della mini-riforma del collocamento, pertanto, le agenzie di somministrazione hanno un tempo ragionevole per adempiere agli obblighi di comunicazione in materia per i lavoratori assunti e poi somministrati presso diversi utilizzatori, ferma restando la certezza della data di instaurazione del rapporto di lavoro in ragione dell’obbligo di forma scritta del contratto di somministrazione di lavoro e della relativa comunicazione di inizio somministrazione da consegnare anticipatamente al lavoratore somministrato. Nella sostanza la comunicazione effettuata dalle agenzie risponde a un’esigenza di monitoraggio complessivo del sistema del mercato del lavoro e non a caso, quindi, contempla non soltanto la data di assunzione, ma anche la proroga e la cessazione, con ciò dando vita ad una informativa unica con riferimento a tutto quanto avvenuto e riscontrato nel mese antecedente alla comunicazione stessa.

Resta fermo, naturalmente, che per i lavoratori diretti (dipendenti e collaboratori) permangono obbligatori anche per le Agenzie per il lavoro, comprese quelle di somministrazione, gli identici obblighi posti in capo alla generalità dei datori di lavoro.

5.6. A seguito dell’abrogazione dell’art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 297/2002 (ad opera dell’art. 1, comma 1181, l. n. 296/2002), il 1° gennaio 2007 sono entrati in vigore i nuovi obblighi di: comunicazione preventiva di instaurazione del rapporto di lavoro; comunicazione eventuale di cessazione dei rapporti di lavoro; comunicazioni obbligatorie di assunzione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro instaurati dalle Agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione.

Al contrario, la permanenza in vigore dell’art. 5, comma 2-*bis*, d.lgs. n. 181/2000, introdotto dall’art. 7, comma 1, lett. *b*), d.lgs. n. 297/2002, le comunicazioni di trasformazione e variazione dei rapporti di lavoro, nei casi contemplati, diverranno obbligatorie esclusivamente a far data dalla entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all’art. 4-*bis*, comma 7, dello stesso d.lgs. n. 181/2000, che dovrà varare i moduli unificati per l’effettuazione delle comunicazioni obbligatorie di cui si è detto, a garanzia di unitarietà e di omogeneità del sistema informativo del lavoro. D’altro canto la nota ministeriale n. 440/2007 nel rilevare l’irragionevolezza del doppio binario normativo per le sole trasformazioni e variazioni (rispetto ad assunzioni e cessazioni), segnala che “nulla impedisce che laddove sussistano le condizioni operative si possa avviare una pragmatica anticipazione dell’adempimento”, evidenziando altresì come “in molte realtà è prassi molto diffusa la comunicazione di trasformazione dei contratti a termine e dei contratti di apprendistato”. Allo scopo potrà essere utilizzato il mod. C/CTRL, indicando la data di trasformazione.

Peraltro dal momento in cui i moduli unificati saranno operativi, le comunicazioni avranno efficacia nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche interessate, vale a dire, oltre ai centri per l'impiego, anche: Direzioni regionali e provinciali del lavoro, Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro (Inail), altri Istituti o Enti di gestione previdenziale obbligatoria, sostitutiva o esclusiva, e Prefettura – ufficio territoriale del Governo (art. 4-bis, comma 6, d.lgs. n. 181/2000, come sostituito dall'art. 1, comma 1184, l. n. 296/2006).

5.7. La l. n. 296/2006 interviene direttamente sull'apparato sanzionatorio in materia di collocamento ordinario soltanto per abrogare il comma 5 dell'art. 19, d.lgs. n. 276/2003, secondo la previsione dell'art. 1, comma 1185; la disposizione ora abrogata, peraltro mai entrata in vigore, prevedeva la possibilità per il datore di lavoro che effettuava tardivamente, ma spontaneamente, la comunicazione obbligatoria di assunzione, trasformazione o cessazione, di essere ammesso al pagamento di una sanzione agevolata pari alla metà del minimo edittale previsto dalla legge (c.d. "ravvedimento operoso").

In realtà, l'art. 1, comma 1180, l. n. 296/2006, produce l'effetto, sia pure indiretto, di ricondurre ad una unica e identica reazione sanzionatoria anche i comportamenti illeciti delle agenzie di somministrazione che omettono di inviare nei termini la prevista comunicazione, le quali in precedenza erano assoggettate ad una sanzione pari alla metà di quella prevista per la generalità degli altri datori di lavoro (art. 19, comma 4, d.lgs. n. 276/2003, da intendersi implicitamente abrogato, contrariamente a quanto indicato nella nota n. 440/2007).

Pertanto, in ragione della previsione anche delle comunicazioni obbligatorie per le agenzie all'interno dell'art. 9-bis, comma 2, del d.l. n. 510/1996, convertito nella l. n. 608/1996, l'attuale quadro sanzionatorio assoggetta tutti gli inadempimenti e i tardivi adempimenti degli obblighi di comunicazione fin qui illustrati alla sanzione pecuniaria amministrativa che va da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato, secondo la lettera dell'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 276/2003 (per un maggior dettaglio sui profili sanzionatori sia consentito fare rinvio a P. RAUSEI, *Codice delle ispezioni*, Ipsoa, Milano, 2006, vol. II).


Pierluigi Rausei

Centro Studi Attività Ispettiva – Ministero del lavoro e della previdenza sociale

6. Metalmeccanico

L'accordo integrativo del gruppo Fiat

Sommario: **6.1.** L'accordo integrativo del giugno 2006 nel quadro del processo di risanamento del gruppo Fiat. – **6.2.** Il premio di risultato. – **6.3.** Le relazioni sindacali. – **6.4.** L'assistenza sanitaria integrativa. – **6.5.** L'apprendistato professionalizzante e la stabilizzazione del rapporto di lavoro dei giovani lavoratori assunti con contratti di lavoro atipici. – **6.6.** Alcune riflessioni conclusive.

6.1. A giugno del 2006 il gruppo Fiat ha sottoscritto un'ipotesi d'accordo per il rinnovo del contratto aziendale con le organizzazioni sindacali Fiom, Fim e Uilm, affiliate rispettivamente alle tre principali confederazioni sindacali italiane Cgil, Cisl e Uil, e con il sindacato autonomo Fismic (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 38). L'accordo – che avrà durata fino a dicembre 2008 e sarà valido per i dipendenti di Fiat Auto, Sata, Powertrain, Sevel, Iveco, Cnh, Marelli Teksid e Business Solutions – è stato successivamente approvato a larga maggioranza dalle assemblee dei circa 80.000 lavoratori e lavoratrici occupati negli stabilimenti del maggiore gruppo industriale italiano.

La negoziazione fra le parti per il rinnovo del contratto aziendale, iniziata a fine maggio con la presentazione da parte dei sindacati di una piattaforma unitaria, è stata caratterizzata dall'assenza di scioperi ed ha avuto una durata relativamente breve. L'accordo introduce novità per ciò che concerne la definizione del premio di risultato, le relazioni sindacali, il mercato del lavoro e l'assistenza sanitaria integrativa. Ma, oltre che per i contenuti, l'intesa assume significati importanti anche per altri aspetti:

- essa, infatti, rinnova il precedente contratto aziendale che risaliva a dieci anni fa – si tratta del contratto integrativo sottoscritto nel 1996, il primo nell'azienda torinese dopo l'accordo tripartito del 23 luglio 1993;
- è stata raggiunta in un periodo caratterizzato da un netto miglioramento della situazione economica e finanziaria del gruppo, dopo la profonda crisi industriale che Fiat ha conosciuto fra il 1999 ed il 2004;
- segue, infine, il difficile rinnovo del contratto nazionale di lavoro dei metalmeccanici, accordo sottoscritto da Federmeccanica e dalle principali organizzazioni sindacali del settore all'inizio del 2006, dopo oltre un anno di trattative caratterizzate da un alto livello di conflittualità.

Nel contratto integrativo del 1996 erano stati rivisti i precedenti istituti salariali con l'introduzione del "premio performance di gruppo" (ppg) a cui furono aggiunti indicatori di redditività e qualità, seguendo le indicazioni contenute nell'accordo del 23 luglio 1993 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 10, spec.). I tentativi di rinnovare tale accordo – scaduto a fine 1999 – non hanno portato ad alcun risultato e si sono formalmente interrotti a partire dal 2001, anno in cui è emersa in tutta la sua gravità la crisi industriale e finanziaria del gruppo Fiat. Nel 2001 è stato infatti presentato il primo piano di risanamento dell'azienda, cui ne sono succeduti altri che hanno portato ad una profonda ridefinizione delle strategie d'impresa e dell'organizzazione del lavoro.

L'ultimo piano di risanamento, tuttora in corso d'implementazione, ha fatto registrare i primi risultati positivi alla fine del 2005, poi consolidatisi nella prima metà del 2006. Più nello specifico, nel primo semestre del 2006, Fiat Auto ha venduto un milione di auto, un risultato che non raggiungeva dal 2001. A settembre 2006, ha raggiunto in Italia una quota di mercato del 31,7%, in crescita di oltre un punto percentuale rispetto a luglio dello stesso anno e del 4,2% rispetto all'agosto 2005.

I dati positivi di Fiat Auto si aggiungono al recupero di redditività già fatto registrare da parte di Iveco (veicoli industriali) e Cnh (macchine agricole), contribuendo in modo determinante al miglioramento dei risultati economici dell'intero gruppo. Dopo il secondo trimestre del 2006, infatti, il gruppo Fiat ha conseguito un utile netto in aumento di 50 milioni di euro rispetto al secondo trimestre 2005; una crescita del 12,9% dei ricavi netti rispetto all'anno precedente; una gestione ordinaria di 982 milioni di euro, contro 407 milioni del 2005; un debito industriale netto sceso di oltre 600 milioni di euro; una crescita del titolo azionario del gruppo che si è attestato a 11,32 euro, in costante apprezzamento da oltre un anno (dati *Relazione semestrale gruppo Fiat*, 30 giugno 2006).

L'accordo aziendale in esame s'inserisce quindi in un profondo processo di risanamento del gruppo industriale, riconoscendo il contributo fornito dalle lavoratrici e dai lavoratori e – come si può leggere nella premessa dell'accordo – confermando l'impegno di tutte le parti "ad attivarsi a tutti i livelli per favorire condizioni operative e rapporti sindacali utili alla realizzazione completa del piano, con l'obiettivo di raggiungere i risultati attesi e le conseguenti ricadute positive sui lavoratori".

Come già affermato sopra, i principali punti dell'accordo riguardano il premio di risultato ed alcuni aspetti relativi ai diritti sindacali, al mercato del lavoro ed all'assistenza sanitaria integrativa.

6.2. Rispetto a 1.343 euro medi erogati annualmente dal premio di risultato stabilito nel contratto integrativo del 1996, il nuovo accordo prevede un aumento di 1.100 euro a re-


gime (vale a dire nel luglio 2008). L'aumento verrà erogato secondo le seguenti modalità: 500 euro con lo stipendio di luglio 2006; 700 euro a luglio 2007; e 1.100 euro nel 2008. Gli aumenti saranno corrisposti a tutti i lavoratori delle società del gruppo Fiat rientranti nel campo di applicazione del contratto integrativo. Il premio di risultato sarà costituito da tre elementi:

- il "premio performance di gruppo" definito nel precedente contratto aziendale, che sarà erogato nell'importo massimo da esso raggiunto in passato (1.085 euro annui);
- l'indice di redditività che, per il 2007, farà riferimento al raggiungimento, nell'anno precedente, dell'obiettivo di gruppo individuato in un valore del risultato della gestione ordinaria (*trading profit*) tra 1,6 e 1,8 miliardi di euro; mentre, per il 2008, tale indice farà riferimento al raggiungimento nell'anno precedente dell'obiettivo di gruppo individuato in un *Return On Sales* (ROS) di gruppo (vale a dire, il reddito operativo medio del gruppo Fiat per unità di ricavo) ed al raggiungimento degli specifici obiettivi di redditività dei rispettivi settori/aree di attività in cui sono impegnate le diverse imprese del gruppo;
- l'indice di qualità/produttività che sostituirà l'indicatore di qualità previsto dall'accordo del 1996. Per individuare il nuovo indicatore, finalizzato a misurare i miglioramenti delle aziende del gruppo in termini di produttività e qualità (e quindi di competitività delle imprese nel mercato), le parti hanno deciso d'istituire una commissione paritetica. L'indicatore, che costituirà la base per l'elaborazione della componente del premio di risultato legata alla produttività per gli anni successivi al 2008, dovrà esprimere la qualità e la produttività a livello di ciascun stabilimento/linea di *business* del gruppo Fiat. Inoltre, la commissione "avrà anche il compito di raccogliere, esaminare e verificare i trattamenti retributivi collegati al rapporto di lavoro, con riferimento anche a eventuale rilevanza della gravosità o del disagio, al fine di sottoporre alle parti proposte utili alla loro eventuale armonizzazione e/o superamento". La commissione dovrà presentare congiuntamente i risultati della propria attività entro il 30 giugno 2007, in tempo utile per consentire alle parti di definire opportune modifiche normative prima dell'inizio del 2008.

6.3. Con riferimento alle relazioni sindacali, l'accordo prevede l'istituzione di una commissione paritetica – composta da due componenti per ciascuna organizzazione sindacale che ha sottoscritto l'intesa e da un uguale numero complessivo di componenti designati dalle società del gruppo – che avrà il compito di ridefinire il sistema di partecipazione e di verificare e razionalizzare l'attuale sistema di relazioni sindacali definito con l'accordo del 18 marzo 1996. In particolare, la commissione si occuperà:

- della selezione degli organismi di partecipazione operanti ai vari livelli (gruppo, settore, ed unità produttiva), in base a criteri condivisi, tra cui quello di assicurare il mantenimento degli organismi in applicazione della normativa vigente o della contrattazione collettiva;
- della valutazione di eventuali soppressioni e modifiche dei compiti dei diversi organismi di partecipazione;
- della verifica delle competenze, del numero e del ruolo degli esperti e della omogeneizzazione dei diritti sindacali nelle aziende in cui si applica l'accordo integrativo;
- della ridefinizione delle modalità attraverso cui sono stabiliti i permessi sindacali.

6.4. Relativamente alla assistenza sanitaria integrativa, l'intesa prevede la costituzione di un gruppo di lavoro, senza finalità negoziali, con il compito di definire, entro il 30 giugno 2008, un'ipotesi riguardo alle modalità di attuazione di una forma integrativa di assistenza sanitaria per tutte le lavoratrici ed i lavoratori del gruppo Fiat. L'adesione a tale forma di assistenza sanitaria, della quale si prevede l'avvio all'inizio del 2009, sarà volontaria e sarà alimentata da un versamento annuo di 100 euro da parte dell'impresa e di 50 euro da parte dei dipendenti che decideranno di usufruire del servizio.

6.5. Con riferimento all'art. 49 del d.lgs. n. 276/2003 (in  indice A-Z, voce *Riforma*

Biagi) ed alla specifica disciplina introdotta nell'ultimo contratto collettivo di lavoro per il settore metalmeccanico (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 3, e per un commento generale cfr., su *q. Rivista*, D. MARRAMA, C. FRIGHETTO, *Il percorso negoziale per giungere al rinnovo del Ccnl dei metalmeccanici*, 2006, n. 3, 877), le parti hanno regolamentato l'utilizzo del contratto di apprendistato professionalizzante nel gruppo Fiat, soprattutto in riferimento agli addetti alle linee meccanizzate. L'intesa, inoltre, definisce l'utilizzo di tale forma contrattuale al fine di "rendere più stabile" il rapporto di lavoro dei dipendenti, al di sotto dei 29 anni, che sono attualmente impiegati con contratti di lavoro a tempo determinato.

Per ciò che concerne la regolamentazione dell'utilizzo del contratto di apprendistato professionalizzante per addetti occupati in attività di produzione in linea, l'intesa prevede che le lavoratrici ed i lavoratori assunti con un contratto di apprendistato professionalizzante (della durata di 24 mesi) potranno beneficiare:

- di un processo di omogeneizzazione dei contenuti dei programmi formativi. Le ore di formazione effettuate dovranno inoltre essere certificate nei libretti formativi individuali di ciascun dipendente;
- di un migliore trattamento retributivo. In particolare, i lavoratori assunti per l'acquisizione di qualifica con inquadramento finale in terza categoria (operaio generico) saranno inseriti, al momento dell'assunzione, in seconda categoria anziché in prima, con il riconoscimento del trattamento retributivo corrispondente alla terza categoria a partire dal tredicesimo mese di contratto (mantenendo, però, il secondo livello d'inquadramento). Anche a questi dipendenti sarà corrisposto il premio di risultato.

Per ciò che concerne, invece, la "stabilizzazione" del rapporto di lavoro dei dipendenti assunti con contratti di lavoro "atipici", l'accordo prevede la possibilità di attivare contratti di apprendistato professionalizzante per i giovani con meno di 29 anni, valutando in via preferenziale le candidature di lavoratrici e lavoratori che sono stati impiegati nei 12 mesi precedenti in società del gruppo Fiat con contratto a tempo determinato o con contratti di somministrazione. Il contratto di apprendistato professionalizzante, infatti, è valutato dalle parti come "uno strumento idoneo a determinare una crescita delle competenze professionali sia in linea con i livelli competitivi dell'impresa, sia nella prospettiva del rafforzamento della posizione del lavoratore nel mercato del lavoro". Per tali lavoratori l'intesa prevede un innalzamento della percentuale di conferma al lavoro: infatti, il 95% dei contratti di apprendistato (invece del 70%, secondo quanto stabilito nel Ccnl del settore metalmeccanico) sarà successivamente trasformato in contratti di lavoro a tempo indeterminato. Le parti, inoltre, si sono impegnate a definire percorsi di trasformazione dei rapporti di lavoro "precario" in rapporti a tempo indeterminato per i dipendenti con un'età superiore ai 29 anni e quindi esclusi dall'istituto dell'apprendistato. Si stima che le lavoratrici ed i lavoratori "atipici" interessati dal provvedimento saranno circa 6.000.

6.6. L'intesa raggiunta per il rinnovo del contratto aziendale ha soddisfatto sia i rappresentanti dei lavoratori, sia l'amministratore delegato del gruppo Fiat, Sergio Marchionne, che ha voluto essere presente in occasione della firma dell'accordo. L'amministratore delegato ha dichiarato che il raggiungimento degli obiettivi (seppur ancora parziali) contenuti nel piano di risanamento ha permesso all'azienda di firmare tale intesa: "l'accordo sull'integrativo" – ha aggiunto Marchionne – "è segno che ci sono nuovi rapporti con i sindacati che ci hanno dato fiducia su quello che stiamo facendo ed hanno capito che gli impegni presi sono stati rispettati".

Anche i rappresentanti di Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil e Fismic hanno sottolineato l'importanza di tale accordo sia per quanto concerne i contenuti, sia per le modifiche che esso comporta nel sistema di relazioni sindacali del gruppo. "Il rinnovo dopo 10 anni rappresenta una risposta immediata, anche se parziale, alle esigenze retributive dei metalmeccanici del gruppo Fiat" – ha dichiarato Gianni Rinaldini, segretario generale della

Fiom-Cgil. Bruno Vitali, segretario nazionale della Fim-Cisl, ha sottolineato come l'accordo integrativo, oltre ad essere significativo per i suoi contenuti, "può essere considerato come un segnalibro che marca l'apertura di una nuova fase dopo un decennio di forti difficoltà industriali e sindacali". Infine, Antonino Regazzi e Roberto Di Maulo, rispettivamente segretario nazionale della Uilm-Uil e segretario nazionale della Fismic, hanno evidenziato come l'accordo conceda un risultato salariale immediato ai lavoratori che hanno contribuito al risanamento dell'azienda e segni un punto di svolta nelle relazioni sindacali del gruppo.

Dal punto di vista del contenuto, l'intesa raggiunta per il rinnovo del contratto aziendale del gruppo Fiat introduce diverse novità significative. Per ciò che concerne le relazioni fra organizzazioni sindacali, la presentazione di un'unica piattaforma rivendicativa ed il modo con cui è stata condotta la negoziazione pare, infatti, rendere più solida la posizione unitaria assunta dai sindacati nel contesto aziendale e di settore che, anche nel recente passato, ha registrato soventi conflitti e divisioni fra le principali organizzazioni sindacali (nel 1988, ad esempio, dopo una lunga fase unitaria, la vertenza per il rinnovo del contratto integrativo del gruppo Fiat si concluse con un accordo separato, definito senza il consenso della Fiom-Cgil. A livello di settore, nel 2001 la Fiom-Cgil non sottoscrisse l'intesa per il rinnovo della parte economica del contratto nazionale, mentre nel 2003, Fim-Cisl e Uilm-Uil, ma non la Fiom-Cgil, sottoscrissero l'accordo con Federmeccanica per il rinnovo del contratto per il periodo 2003-2006).

Per ciò che concerne invece il sistema di relazioni industriali, il consolidamento dei recenti positivi risultati economici del gruppo potrà ulteriormente rafforzare quella volontà delle parti di stabilire relazioni industriali più partecipative che pare emergere dai contenuti del contratto integrativo appena sottoscritto. Dopo anni caratterizzati da difficoltà finanziarie e da un'acuta crisi industriale, una maggiore cooperazione e coinvolgimento delle parti può divenire un fattore importante per portare a termine con successo il già avviato processo di risanamento e rilancio economico del gruppo Fiat. Inoltre, l'attuazione di relazioni industriali più partecipative nel più grande gruppo industriale del Paese potrebbe avere effetti positivi anche su una dimensione più ampia di quella aziendale, favorendo una riduzione dell'elevato livello di conflittualità che ha caratterizzato le relazioni industriali nel settore metalmeccanico in questi ultimi anni.

Diego Coletto

*Assegnista di ricerca – Dipartimento di Studi del lavoro e del welfare
Università degli Studi di Milano*

7. Previdenza

Osservatorio Inail per l'anno 2006

Sommario: **7.1.** Premessa. – **7.2.** Disposizioni in tema di somministrazione di lavoro, lavoro intermittente e contratto di inserimento. – **7.3.** Disposizioni sull'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro in ambito domestico. – **7.4.** Disposizioni sul termine di decorrenza per la revisione delle rendite. – **7.5.** Giurisprudenza.

7.1. Nel periodo gennaio-luglio 2006 non ci sono state novità di rilievo in materia di assicurazione sugli infortuni sul lavoro e malattie professionali. Ma, mentre in giurisprudenza riteniamo di segnalare solo una pronuncia della Cassazione a Sezioni Unite, confermativa tra l'altro di orientamenti già adottati dall'Inail (cfr. Cass., sez. un., 1° giugno 2006 n. 13025, su cui *infra* § 7.5.), a livello amministrativo sono stati adottati alcuni provvedimenti di rilievo con riferimento a particolari aspetti della disciplina in materia infortuni-


stica relativi a contratti atipici (come la somministrazione di lavoro, il lavoro intermittente e il contratto di inserimento); si segnala, inoltre, un decreto del Ministero del lavoro, cui è seguita una circolare interpretativa dell'Inail, che ha ampliato l'ambito di applicazione dell'assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico e, infine, una nota dell'Istituto che, prendendo spunto da una precedente nota di fine 2005 e da nuovi orientamenti della Corte di Cassazione, ha fornito chiarimenti sul termine di decorrenza per la revisione delle rendite.

7.2. Per quanto riguarda il *contratto di somministrazione di lavoro*, in data 12 aprile 2006 è stata emanata dall'Inail la circ. n. 21 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2006, n. 23) la quale, dopo aver ripercorso alcuni aspetti relativi agli oneri assicurativi derivanti da tale contratto di lavoro (già esaminati in precedenza nella nota della Direzione centrale rischi del 10 giugno 2005, pubblicata in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2005, n. 24, e commentata da V. FORTI, *Profili relativi all'assicurazione Inail di alcuni rapporti di lavoro disciplinati dal d.lgs. n. 276/2003*, in *q. Rivista*, 2006, n. 1, 255 ss.), si occupa in particolare di chiarire gli aspetti relativi all'azione di regresso di cui agli artt. 10 e 11 del d.P.R. n. 1124/1965.



In particolare, la circolare evidenzia che l'impresa utilizzatrice non può considerarsi "terzo estraneo" al rapporto assicurativo, in quanto nei confronti dei lavoratori somministrati (dipendenti dall'agenzia somministratrice) esercita il potere direttivo e di controllo ed è tenuta, in solido con il somministratore, a corrispondere ai lavoratori il trattamento retributivo e ad assolvere agli obblighi previdenziali. Ne deriva che l'Inail, nei confronti dell'utilizzatore (come anche del somministratore) può esercitare non tanto l'azione di surroga di cui all'art. 1916 c.c. (che riguarda soggetti terzi al rapporto assicurativo), ma l'azione di regresso di cui agli artt. 10 e 11 del TU citato. Tale azione è esperibile, ai sensi delle norme menzionate, se il fatto da cui è derivato l'infortunio sul lavoro o la malattia professionale costituisca reato perseguibile d'ufficio (per una trattazione esaustiva sulla azione di regresso cfr. A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *Infortuni sul lavoro e malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2005, 951 ss., spec. 999).

In materia di *lavoro intermittente*, è da segnalare la circ. Inail 12 aprile 2006, n. 22 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2006, n. 23), che si occupa, approfondendo alcune parti della nota del 10 giugno 2005 già citata, da un lato degli aspetti retributivi e contributivi di tale tipo di contratto, dall'altro delle prestazioni spettanti al lavoratore intermittente che è incorso in un infortunio sul lavoro. Riguardo al primo aspetto, l'Inail ribadisce che il premio deve essere calcolato sia tenendo conto della retribuzione erogata per le ore di lavoro effettivamente prestate, sia di quanto corrisposto al prestatore di lavoro, nei periodi di inattività, a titolo di indennità di disponibilità. Per quanto concerne le prestazioni erogate in caso di infortunio o tecnopatia, l'Istituto dispone che per la determinazione della base di calcolo dell'indennità per l'inabilità temporanea assoluta, per la quota di rendita diretta che indennizza le conseguenze patrimoniali del danno e per la rendita ai superstiti bisogna far riferimento agli artt. 116 e 117 del d.P.R. n. 1124/1965. Tali norme dispongono che debba considerarsi la retribuzione percepita dal lavoratore per l'opera "effettivamente" prestata. Dato che l'indennità di disponibilità non può essere considerata come retribuzione "effettiva" (in quanto, come sappiamo, viene erogata al lavoratore che si obbliga a rispondere alla chiamata del datore nei periodi di "non lavoro"), ne consegue che, anche se il datore di lavoro ha eventualmente erogato la sola indennità di disponibilità, si deve considerare come retribuzione "effettiva" dei 15 giorni o dei 12 mesi (nei casi d'inabilità permanente) precedenti l'infortunio, la retribuzione di lavoro che sarebbe spettata per la giornata di lavoro (retribuzione giornaliera) a seconda della categoria alla quale appartiene l'infortunato (per un primo commento alla circolare vedi E. DE FUSCO, *Tutela piena per i contratti a chiamata*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 aprile 2006).

Altro contratto, introdotto dal d.lgs. n. 276/2003 (in [📖](#) indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), di cui si è occupato l'Inail è quello di *inserimento*, per il quale l'Istituto nel 2006 ha adot-

tato la circ. 26 giugno 2006 n. 32 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 39). La stessa, dopo aver esaminato i caratteri generali di tale rapporto di lavoro (già considerati nella più volte citata nota del 10 giugno 2005), approfondisce gli aspetti previdenziali relativi agli incentivi economici e normativi previsti nel caso in cui venga assunto un lavoratore con contratto di inserimento. In tal caso infatti è possibile inquadrare, ai fini retributivi, il prestatore fino ad un massimo di due livelli inferiori rispetto al livello spettante in applicazione del Ccnl: in tal caso i datori di lavoro sono esentati dall'attestare, anche mediante autocertificazione, il possesso dei requisiti per usufruire degli incentivi economici connessi con il contratto di inserimento, ferma restando la facoltà dell'Inail di espletare accertamenti. Per l'applicazione degli incentivi economici (es. agevolazioni contributive) e per la gestione del rapporto dei lavoratori assunti con contratto di inserimento, la circolare fa riferimento alle disposizioni già previste in materia di contratti di formazione e lavoro.

Anche per quanto riguarda le prestazioni, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono equiparati ai dipendenti con un contratto di formazione e lavoro. Pertanto, in caso di infortunio o di malattia professionale, le prestazioni verranno erogate in base alla retribuzione effettivamente percepita nei limiti di legge (una disamina degli aspetti infortunistici del lavoro intermittente è stata effettuata da F. FACELLO, *Il sistema di tutela degli infortuni e delle malattie professionali*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. 59).

7.3. La l. n. 493/1999, che ha introdotto *ex novo* l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni delle casalinghe, non disponeva nella sua iniziale stesura di una tutela nei casi di incidenti mortali. Tuttavia, l'art. 7, comma 5, prevedeva la possibilità di aggiustamenti riguardo all'estensione della tutela, qualora si fossero rese disponibili risorse economiche nel Fondo autonomo speciale, creato *ad hoc* dall'Inail per gli infortuni in ambito domestico. Il 31 gennaio 2006 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, accertando che i versamenti dei premi effettuati fino a tale data per tale assicurazione presentavano un avanzo economico consistente, ha emanato un *decreto* (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 18) a fronte del quale, quando venga accertato che dall'infortunio domestico è derivata la morte dell'assicurato, deve essere corrisposta ai superstiti una rendita ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 1124/1965 assumendo come retribuzione convenzionale la retribuzione annua minima fissata per le rendite del settore industriale. Sulla base di tale decreto l'Inail ha emanato la circ. n. 29/2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 36) ove è stato specificato che l'estensione della tutela deve essere applicata sia ai casi in cui la morte derivi direttamente dall'infortunio domestico, sia a quelli in cui la stessa si verifichi successivamente ed in conseguenza dell'infortunio indennizzato (ha commentato il decreto n. 31 e la circolare in esame C. GAMBA, *Più tutela alle casalinghe*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 maggio 2006).

7.4. L'Inail, dopo le numerose pronunce della Corte di cassazione, che hanno stabilito innovativi principi in materia di termini revisionali delle rendite, ha ritenuto opportuno fornire dei chiarimenti sia sulla data d'inizio del periodo revisionale, sia sul termine di decadenza per l'ultima revisione (sull'argomento cfr. A. DE MATTEIS, S. GIUBBONI, *op. cit.*, 586 ss.). A proposito del primo punto, la questione è sorta sull'interpretazione da fornire all'art. 83, commi 6 e 7, e all'art. 137, comma 6, del TU n. 1124/1965, per le malattie professionali, che prendono come riferimento la "data di costituzione della rendita", per far decorrere i termini per le successive revisioni. L'Inail, con le note della Direzione Centrale Rischi del 19 dicembre 2005 e del 7 aprile 2006, ha mutato *modus operandi*, stabilendo che la data di inizio del periodo revisionale debba corrispondere alla data di decorrenza della rendita – che coincide con il giorno successivo a quello della cessazione dell'inabilità temporanea assoluta (v. art. 74 TU), ovvero con la data di ricezione della denuncia o del primo certificato medico se si tratta di malattia professionale senza periodo di inabilità temporanea assoluta (quando naturalmente è stato accertato che dall'infortunio o dalla malattia professionale sia derivata un'inabilità permanente tale da ridurre l'attitudine al lavoro nella misura minima indennizzabile – cfr. circ. Inail n. 23/1998) – e

23/1998) – e non con la data di comunicazione formale del provvedimento di costituzione della rendita stessa al reddituario, in quanto tale interpretazione è troppo legata alle causali vicende della sua formazione sia amministrativa, che giudiziale. Inoltre collegare la decorrenza dei termini revisionali con la data della comunicazione del provvedimento al reddituario porta come conseguenza una restrizione o una dilatazione del periodo revisionale del tutto arbitraria ed ingiustificata, soprattutto in riferimento all'ultimo periodo revisionale, al quale è correlata la presunzione assoluta di immodificabilità dei postumi stabilizzati (vedi le sentenze della Cass. n. 6831/2004, n. 1578/2004, n. 16056/2004 e n. 6932/2005, tutte consultabili in *Juris data*).

La seconda questione, relativa al termine di decadenza disposto per l'ultima revisione, sorgeva dal fatto che nelle disposizioni sulle revisioni delle rendite per infortunio di cui all'art. 83, TU n. 1124/1965, manca la statuizione prevista per le malattie professionali all'art. 137, ultimo comma, che prevede che la domanda dell'ultima revisione di una rendita deve essere proposta, a pena di decadenza, entro un anno dalla scadenza dell'ultimo termine di revisione. Per tale motivo la giurisprudenza riteneva che sussistesse, nel caso d'ultima revisione di rendite per infortunio, non un termine di decadenza, bensì quello triennale di prescrizione di cui all'art. 112 del TU n. 1124/1965 (cfr. Cass. n. 12900/2000 e n. 12915/2000, in *Juris data*). Per ragioni di uguaglianza e di carattere sistematico tali orientamenti sono stati di recente superati dalla Suprema Corte e l'Inail, aderendo alla nuova giurisprudenza di quest'ultima (vedi la sentenza n. 166625/2003, e le pronunce del 2004 n. 5208, n. 5209, n. 6831, n. 16056 e n. 21387, tutte in *Juris data*), ha stabilito che il termine di decadenza annuale fissato dall'art. 137 TU, ultimo comma, per l'ultima revisione (sia attiva che passiva) delle rendite da malattia professionale debba essere applicato anche alle ultime revisioni (sia attive che passive) delle rendite per infortunio.

7.5. Come già accennato in premessa, in giurisprudenza si ritiene opportuno segnalare solamente la sentenza della Cass., sez. un., 1° giugno 2006 n. 13025 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 44) in tema di calcolo del premio supplementare per i lavoratori esposti a rischio ambientale di silicosi ed asbestosi di cui all'art. 153 del TU n. 1124/1965. Tale pronuncia, risolvendo un contrasto giurisprudenziale in materia (si vedano le sentenze della Cass. n. 15865/2003 e n. 6602/2005, in *Juris data*, che ritenevano che per il calcolo del premio supplementare si dovesse tenere conto dell'intero salario, e *contra* Cass. n. 23674/2004, sempre in *Juris data*, secondo la quale la retribuzione per ferie, congedi e malattie doveva essere esclusa dal calcolo del premio supplementare), riafferma il principio, già adottato operativamente dall'Inail, secondo il quale il sopraddetto premio deve essere calcolato sull'intera retribuzione, comprensiva anche dei periodi non lavorativi, quali ferie, congedi e malattie.

Roberta Forti

Funzionario Inail

Dottore di ricerca in Legislazione sociale europea – Università degli Studi di Macerata

Valentina Forti

Dottore di ricerca in Legislazione sociale europea – Università degli Studi di Macerata

8. Salute e sicurezza

Le nuove regole sulla protezione dal rischio rumore

Sommario: 8.1. Le principali novità rispetto alla disciplina previgente. – 8.2. Alcuni profili problematici.

8.1. Mentre si torna a discutere sulla necessità di riorganizzare e razionalizzare la materia complessiva della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (è recente l'approvazione di uno schema di disegno di legge delega al Governo per l'emanazione di un Testo Unico, in *Boll. Adapt*, 2007, n. 2, e per un approfondimento sul tema vedi i commenti raccolti in A. ANTONUCCI, M. LEPORE (a cura di), *Verso un Testo Unico della sicurezza sul lavoro?*, in *Dossier Adapt*, 2007, n. 2, e, con riferimento al dibattito sviluppatosi nel corso della precedente legislatura, L. CAROLLO, *Prospettive de iure condendo in tema di sicurezza*, in *q. Rivista*, 2005, n. 2, e L. FANTINI *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla salute e sicurezza sul lavoro nell'attuale assetto costituzionale*, *ivi*, 2005, n. 3), il dettato normativo e l'attenzione della dottrina sembrano focalizzarsi sulla necessità di migliorare l'assetto delle tutele per il caso di esposizione del lavoratore a rischi specifici, anche in adempimento degli obblighi comunitari. Si segnalano in particolare, nel corso dello scorso anno, i provvedimenti relativi alla tutela contro il rischio rumore, sui cui è intervenuto il d.lgs. n. 195/2006 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 32) e, successivamente, il d.lgs. 257/2006 relativamente al rischio amianto (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 45, e per un commento vedi G. LAGAEARD, M. GEBBIA, *Pro e contro del d. lgs. 257/2006 tra abrogazioni e nuove disposizioni*, in *A&S*, 2006, n. 23, e P. GREMIGNI, *Lavoratori dell'amianto: la nuova disciplina per la tutela*, in *GLav*, 2006, n. 38, 80).

Con riferimento alla esposizione al rumore, il d.lgs. n. 195, che qui si commenta, è attuativo della direttiva n. 2003/10/CE (in *Boll. Adapt* indice A-Z, voce *Sicurezza, obbligo di*) attraverso cui le istituzioni comunitarie hanno inteso non solo proteggere salute e sicurezza del lavoratore esposto al rumore, ma anche, coerentemente con quanto accaduto per i precedenti interventi comunitari in materia, "creare una piattaforma minima di protezione per tutti i lavoratori della Comunità, che eviti distorsioni della concorrenza" (settimo considerando della direttiva).

Il d.lgs. n. 195/2006, rispetto alla normativa previgente (d.lgs. n. 277/1991, in *Boll. Adapt* indice A-Z, voce *Sicurezza, obbligo di*), muta innanzitutto il campo di applicazione oggettivo: il provvedimento in esame estende la tutela ai settori della navigazione aerea e marittima, nonché a quello della musica e delle attività ricreative, affidando alla Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome – sentite le parti sociali – il compito di elaborare linee guida, entro due anni dall'entrata in vigore dello stesso.

Nel decreto viene, inoltre, operata una distinzione tra i *valori limite di esposizione* e i *valori superiori e inferiori di azione*.

Nel primo caso si intende fare riferimento a livelli di esposizione al rumore il cui superamento è perentoriamente negato. Nella seconda ipotesi, invece, il legislatore ha definito i valori al di sopra dei quali devono essere applicate specifiche misure di tutela.

La nuova disciplina si segnala, innanzitutto, per il fatto che riduce di 3 Db il valore limite di esposizione al rischio, rispetto a quanto previsto dal vecchio d.lgs. n. 277/1991 oggi abrogato.

Inoltre, diversamente da quanto previsto dalla normativa previgente, si tiene conto non solo del livello di esposizione giornaliera al rumore, ma anche del rumore impulsivo, ossia della pressione acustica di picco – definita come il valore massimo della pressione acustica ponderata "C" – per la quale sono previsti valori limite e valori di azione.

Inoltre, se il livello di esposizione al rumore varia a causa delle specifiche caratteristiche


dell'attività lavorativa, è possibile sostituire il livello di esposizione giornaliera con quello settimanale, a condizione che non venga mai superato il limite massimo di esposizione al rumore, pari a 87 Db, e che siano adottate adeguate misure per ridurre al minimo i rischi.

Nella elaborazione del documento di valutazione del rischio, il datore di lavoro dovrà tenere conto di una serie dettagliata di fattori, oltre al livello, al tipo e alla durata dell'esposizione al rumore: dovrà infatti prendere in considerazione ogni esposizione al rumore impulsivo, gli effetti potenziali sulla salute e sicurezza dei lavoratori sensibili al rumore e quelli che possano derivare dalla interazione tra rumore e sostanze oto-tossiche e tra rumore e vibrazioni. Inoltre, è necessario tener conto di tutti gli eventuali effetti indiretti risultanti da interazioni tra rumore e segnali di avvertimento o altri suoni. Il datore di lavoro dovrà altresì valutare le informazioni raccolte dalla sorveglianza sanitaria e la possibilità di ricorrere a dispositivi di protezione individuale con adeguate caratteristiche di attenuazione del rumore.

Se, a seguito della valutazione del rischio, risultino superati i valori superiori di azione, il datore di lavoro è tenuto ad adottare un programma specifico, prendendo in considerazione le misure di prevenzione e protezione indicate dall'art. 49-*sexies* del decreto: in particolare, l'adozione di metodi alternativi che implicino una minore esposizione al rumore, la scelta di attrezzature adeguate, la adozione di misure tecniche per il contenimento del rumore trasmesso per via aerea e del rumore strutturale.

Il d.lgs. n. 277/1991 prevedeva che la valutazione del rischio fosse ripetuta ad intervalli regolari, con una dicitura dall'evidente tenore generico; ora è previsto l'obbligo di ripetere la valutazione con cadenza almeno quadriennale e, comunque, in occasione di mutamenti tecnico-organizzativi che rendano necessario un aggiornamento ovvero quando i risultati della sorveglianza sanitaria richiedano la ripetizione della valutazione.

8.2. In ordine ai dispositivi di protezione individuale (DPI), la nuova normativa, a ben vedere, appare ambigua. Nel caso in cui l'esposizione al rumore sia pari o al di sopra del valore *superiore* di azione, come sopra definito, si stabilisce, infatti, che il datore di lavoro deve "fare tutto il possibile" per ottenere che i lavoratori indossino i caschi di protezione per l'udito; per contro, se l'esposizione al rumore è al di sopra dei limiti *inferiori* di azione il datore di lavoro dovrà limitarsi a mettere a disposizione dei lavoratori i dispositivi di protezione individuale.

L'utilizzazione di dispositivi di protezione uditivi non esonera comunque il datore di lavoro dall'obbligo, di portata generale, scaturito dall'art. 41, d.lgs. n. 626/1994 (in  indice A-Z, voce *Sicurezza, obbligo di*), di eliminare i rischi alla fonte o, comunque, di ridurli al minimo.

Oltre all'obbligo di mettere a disposizione dei lavoratori i DPI, l'art. 49-*octies* stabilisce che il datore di lavoro deve "passare subito all'azione", individuando le cause che abbiano determinato il superamento dei limiti, e modificando le misure di prevenzione e protezione adottate.

La disposizione più innovativa e, al tempo stesso problematica, appare, però, quella contenuta nell'art. 49-*septies*, comma 2. La norma prevede che – ai fini della verifica del superamento del valore limite di esposizione, come sopra definito – rileva anche l'attenuazione prodotta dai dispositivi di protezione individuale dell'udito, indossati dal lavoratore. A fronte di questa disposizione la soglia di rumore risulterebbe elevata fino a 112 Db (A). Non solo. L'operatività della disposizione postula anche che i valori di attenuazione del rumore forniti dal DPI in laboratorio siano uguali a quelli che si verificano nell'ambiente di lavoro.

A tal proposito occorre considerare anche un altro profilo problematico.

La norma tecnica richiamata nel dm 2 maggio 2001 (UNI EN n. 458/1995) e contenente raccomandazioni per la selezione, l'uso e la manutenzione dei dispositivi di protezione

individuale, reputa insufficienti i dispositivi uditivi che esponano ad un rumore pari ad 85 Db; un limite, questo, inferiore a quello consentito dalla nuova normativa come sopra ricostruita. Tuttavia, il dm 2 maggio 2001 non risulta ad oggi espressamente abrogato creandosi così una difficoltà di raccordo con la nuova disciplina in vigore.

È dunque condivisibile la preoccupazione espressa da chi reputa che questo decreto poteva costituire, piuttosto, una fruttuosa occasione di chiarimento circa la disciplina applicabile in materia di manutenzione e uso dei dispositivi di protezione individuali (in tal senso si veda G. ANELLI, *Note sul decreto "Rumore", nuovo Titolo V bis del d. lgs. 626/1994*, in *www.Amblav.it*).

Si segnala, infine, che il decreto in commento ammette deroghe, sia con riferimento all'uso dei DPI, sia relativamente al rispetto del valore limite di esposizione al rumore: tali deroghe possono essere concesse dagli organi di vigilanza territorialmente competenti, sentite le parti sociali, a patto che sia intensificata la sorveglianza sanitaria e sia assicurata da parte del datore di lavoro la riduzione al minimo del rischio.


Paola De Vita


*Dottoranda di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

9. Servizi ispettivi

Il provvedimento dell'ispettore del lavoro di sospensione dei lavori in edilizia

Sommario: **9.1.** Natura giuridica e caratteri. – **9.2.** Il problema della discrezionalità della sospensione. – **9.3.** Il potere di ritiro della sospensione. – **9.4.** Regime d'impugnabilità. – **9.5.** Conseguenze dell'inosservanza del provvedimento di sospensione.

9.1. L'art. 36-*bis* della l. n. 248/2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 44) ha previsto, tra le altre misure (su cui vedi il commento di M. PARISI, *Considerazioni generali sul nuovo sistema di contrasto al lavoro sommerso*, che precede in *q. Osservatorio*) un nuovo strumento di lotta al fenomeno del lavoro irregolare nel settore dell'edilizia: il provvedimento di sospensione dei lavori nell'ambito di un cantiere edile. Competente ad adottare il provvedimento è il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. I presupposti legislativamente fissati per l'adozione dell'atto sono due, alternativi o cumulativi tra loro:

- 1) riscontro, da parte dell'organo ispettivo, dell'impiego di personale non risultante dalle scritture obbligatorie, in misura almeno pari al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere;
- 2) reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale di cui al d.lgs. n. 66/2003 (in  indice A-Z, voce *Orario di lavoro*).

La disciplina dell'art. 36-*bis*, per la parte che interessa il presente intervento, si conclude prescrivendo le condizioni tassative per l'atto di revoca della sospensione, che sono, per l'ipotesi *sub* 1), la regolarizzazione dei lavoratori e, per l'ipotesi *sub* 2), l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro in materia di orario. L'atto in discorso può definirsi un provvedimento amministrativo, come del resto risulta dalla lettera della norma, riconducibile alla categoria degli ordini.

Dal contenuto normativo dell'art. 36-*bis* appena descritto si possono evincere i seguenti caratteri strutturali del provvedimento di sospensione:

- imperatività;
- autoritatività-costitutività;

- discrezionalità;

Quanto al primo carattere, l'atto costituisce manifestazione unilaterale di volontà della amministrazione che produce effetti nella sfera giuridica del destinatario (datore di lavoro), a prescindere dalla collaborazione di questi.


In ordine al secondo punto, la sospensione crea nuovi obblighi in capo al destinatario, che non preesistevano nella sfera giuridica del medesimo. Da tale punto di vista si può cogliere, da un lato, la differenza con la *diffida* di cui all'art. 13, d.lgs. n. 124/2004 (in [📖](#) indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*) (sulla quale v. P. RAUSEI, *La diffida obbligatoria*, in *DPL*, 2006, n. 22, inserto speciale, e I. SPANÒ, *Diffida obbligatoria e lotta al lavoro irregolare*, che segue in *q. Osservatorio*), la quale non è atto che produce nuovi obblighi, ma si limita a ribadire obblighi che già incombevano sul datore di lavoro in virtù di precise norme di legge (obblighi di assunzione ecc.); dall'altro, l'analogia con la *disposizione* di cui all'art. 12, d.lgs. n. 124/2004, che, parimenti, incide negativamente nel complesso di diritti ed obblighi del datore determinando nuove incombenze. Speculare all'autoritatività è, per il destinatario, il connotato della lesività, intesa come idoneità alla restrizione della sfera giuridica, da cui discende l'autonoma impugnabilità del provvedimento, che tratteremo *infra*.

Sotto il profilo funzionale, in prima approssimazione può dirsi che il provvedimento ha carattere sanzionatorio, e non è quindi da confondere con la sospensione contemplata dall'art. 21-*quater*, comma 2, l. n. 241/1990 (in [📖](#) indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*), provvedimento di secondo grado avente finalità cautelari, e non ne segue dunque la disciplina (per un *excursus* dottrinale e giurisprudenziale dell'atto sospensivo *ante* riforma l. n. 241 v. S. FUOCHI, voce *Sospensione dell'atto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1999, XIV, 363 ss.). Più specificamente, per espressa previsione normativa, la misura sospensiva è finalizzata alla tutela delle condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori che operano nei cantieri edili. Ragion per cui l'atto ha anche una funzione preventiva, diretta ad evitare situazioni di pericolo per beni di rilievo costituzionale (artt. 2 e 32 Cost. Cfr. A. RINALDI, *Edilizia e sicurezza nei cantieri: come si cambia con la nuova legge*, in *Diritto & Giustizia on line*, 14 ottobre 2006). Sul versante costituzionale, è d'altro canto da rilevare che l'atto incide sul diritto alla libera iniziativa economica (art. 41 Cost.), il che rende oltremodo sentita l'esigenza che il ricorso a tale strumento sia delimitato entro margini certi, onde evitare rilevanti danni economici ed assicurare la parità di trattamento tra i destinatari della misura restrittiva.

9.2. Quanto al carattere discrezionale dell'atto, desunto dalla locuzione normativa "può" che lascia supporre la non vincolatività, sono sorti molteplici dubbi sotto il profilo ermeneutico. Secondo una prima impostazione (I.V. ROMANO, *Il provvedimento di sospensione nei cantieri edili*, in [www.altalex.com](#), 3 novembre 2006), fedele alla lettera della legge, la sospensione avrebbe natura discrezionale-amministrativa, poiché l'ispettore, in presenza delle condizioni normative, sarebbe legittimato a valutare l'opportunità o meno dell'adozione dell'atto in virtù delle peculiarità della vicenda concreta, relative al tipo di lavorazioni, allo stato di avanzamento lavori, ecc. In definitiva, secondo tale visione, l'ispettore avrebbe la facoltà, tipica della discrezionalità piena, di temperamento dei vari interessi, pubblici e privati in questione, e quindi il potere di decidere di volta in volta secondo le circostanze del caso concreto.

Una seconda tesi, nonostante il tenore letterale dell'art. 36-*bis*, comma 1, cit., reputa vincolato nell'*an* il provvedimento in questione (circ. Dpl Modena n. 12060/2006; A. RINALDI, *op. cit.*). Secondo tale orientamento, la norma predetermina tassativamente i presupposti della sospensione, non riservandoli all'apprezzamento dell'organo ispettivo, che dovrà limitarsi a rilevare la sussistenza o meno di detti presupposti, senza poter valutare e selezionare alcun interesse in gioco. Tale opera di valutazione e selezione è effettuata a monte dal legislatore, secondo il tradizionale modello dell'attività amministrativa vinco-

lata. Si tratterebbe, in sostanza, di un accertamento tecnico, limitato alla verifica dell'iscrizione o meno dei lavoratori nei libri obbligatori, o nell'attestazione delle violazioni in materia di orario di lavoro.

Il Ministero del lavoro (circ. n. 29/2006, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 47) ha adottato una posizione intermedia, nella misura in cui, per un verso, ritiene vincolato nell'*an* il provvedimento ispettivo, al positivo riscontro di almeno uno dei presupposti previsti. Per altro verso, però, sostiene che l'organo accertatore può valutare l'opportunità di evitare l'adozione dell'atto, in vista della dichiarata finalità della norma, di tutela delle condizioni di sicurezza del cantiere. Seguendo il ragionamento del Dicastero, sarà possibile la non adozione del provvedimento allorquando il rischio per la salute dei prestatori sia riscontrato di lieve entità – per esempio lavori di tinteggiatura – oppure, all'opposto, ove la sospensione dell'attività determini essa stessa un pericolo per la sicurezza nel cantiere – per esempio lavori di demolizione, di rimozione di materiale nocivo, ecc. In tal senso, l'ispettore nell'esercizio dell'azione repressiva deve svolgere un'attività valutativa sulla natura del rischio che comporta la specifica attività lavorativa nel cantiere. Si può pertanto concludere che il Ministero opti per un tipo di discrezionalità “in negativo”, riferita a casi in cui l'ispettore, riscontrati i presupposti della norma, può non sospendere l'attività. In questa visione non v'è spazio, tuttavia, per una discrezionalità piena, in positivo, dal momento che l'organo accertatore, riscontrata almeno una condizione di legge, e al di fuori dei casi indicati di esclusione, è tenuto ad applicare il provvedimento restrittivo.

A parere di chi scrive, alla presenza dei presupposti fissati dalla legge è opportuno circoscrivere il più possibile i casi in cui l'accertatore può evitare di adottare la misura, giacché in tale ipotesi non risulterebbero affatto esplicitati i motivi per cui l'ispettore ha ritenuto di non emanare l'atto restrittivo – salvo non si ritenga che debbano essere riportati nel verbale d'ispezione –, ragion per cui il rischio dell'arbitrarietà e della disparità di trattamento, in situazioni di fatto identiche, è patente. Allora, appare preferibile ritenere il provvedimento interamente vincolato nell'*an*, e discrezionale nel *quando* in riferimento ai casi di pericolo per la sicurezza, riportati nella circolare. In tal modo, l'ispettore, pur avendo il dovere di emanare l'atto, potrà stabilire i tempi di emanazione dello stesso ove l'interruzione dell'attività lavorativa comporti rischi per l'incolumità dei lavoratori. Per quanto riguarda i lavori non comportanti rischi particolari per la salute dei lavoratori, in considerazione della finalità della sospensione, si può convenire con l'impostazione ministeriale che l'ispettore potrà evitare il blocco dei lavori. Peraltro in tale ottica, piuttosto che ritenere l'ispettore dotato di una semplice facoltà di non applicazione della misura, sembra preferibile sostenere che egli sia obbligato ad evitare di sospendere i lavori, al fine di evitare diversità di comportamenti tra gli organi procedenti, e quindi disparità di trattamento tra i destinatari del provvedimento, oltre a danni economici non giustificati dalla tutela di beni costituzionalmente garantiti.

In ogni caso, non sussiste alcun margine di scelta nel *quid*, cioè nel contenuto da conferire al provvedimento, essendo detto contenuto rigidamente fissato dalla legge.

Un'ulteriore impostazione potrebbe portare a ritenere il personale ispettivo dotato nella fattispecie di discrezionalità tecnica, considerata la natura accertativa dell'organo competente ad adottare l'atto. Infatti può notarsi come la discrezionalità amministrativa comporti l'accurata ponderazione dell'interesse pubblico, nonché la comparazione tra questo e gli interessi privati coinvolti nella vicenda (è sempre valida la lezione A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1989, 591 ss.), ciò che si risolve in un'attività valutativa inconfigurabile in sede ispettiva, per di più in contesti problematici quali i cantieri edili. Compito precipuo dell'organo ispettivo, invero, non è certamente quello di selezionare interessi, pubblici o privati che siano, ma di rilevare illeciti e conseguentemente reprimerli. In tal senso, allora, la locuzione “può”, adoperata dal legislatore, sarebbe da riferire all'apprezzamento tecnico dei presupposti previsti dall'art. 36-bis, e

anche tale strada porta pertanto a concludere per la sostanziale vincolatività del provvedimento in caso di giudizio tecnico positivo sulla sussistenza dei presupposti normativi. Pure tale ricostruzione, però, presterebbe il fianco ad obiezioni, la più evidente è che i presupposti di legge sono individuabili senza necessità di alcun particolare giudizio di carattere tecnico, come invece si riscontra ad esempio in materia di qualificazione del rapporto di lavoro, essendo così rigidi da far pensare ad un'attività di mero riscontro da parte dell'organo accertatore, in altre parole ad un accertamento tecnico. Ed in definitiva questa appare la soluzione corretta anche se, in verità, rimane da spiegare la formula normativa, che sembra facultizzare, non obbligare l'ispettore ad irrogare la misura.

Resta così chiarito che il bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti nella vicenda, la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e la salute dei lavoratori (artt. 2 e 32 Cost.) è stato effettuato a monte dal legislatore, a favore del secondo, e che non sembra ammissibile alcun'altra scelta discrezionale in merito, né dell'ispettore, né della amministrazione del lavoro nel suo complesso. Ciò resta valido salvo che in concreto l'ispettore rilevi, anche in tal caso con accertamento tecnico, che non v'è alcun pericolo di pregiudizio per la salute dei lavoratori, nel qual caso la soluzione preferibile sembra essere quella di non adottare l'atto, giacché altrimenti il sacrificio certo di una posizione costituzionalmente garantita (la libertà di iniziativa economica, art. 41 Cost.) e quello potenziale di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento (art. 3 Cost.), non troverebbero alcuna giustificazione di pari livello.

Pertanto, alla luce dell'impostazione ministeriale, della finalità della norma e delle coordinate costituzionali, il problema del carattere discrezionale del provvedimento sospensivo può trovare una definizione teleologicamente orientata, nei seguenti termini. Nell'ipotesi in cui l'ispettore, riscontrato uno dei presupposti per il legittimo esercizio del potere sospensivo, rilevi che, in considerazione della natura dell'attività svolta nel cantiere, vi sia pericolo per l'incolumità dei lavoratori, sarà tenuto ad adottare la misura. In tale ipotesi, è evidente che il diritto alla salute dei lavoratori prevale sull'esercizio dell'impresa. Viceversa, qualora non riscontri alcun rischio concreto, sarà obbligato a non emanare l'atto, al fine di evitare un immotivato sacrificio dell'impresa privata. Infine, allorché il verificatore accerti che il blocco dei lavori è causa di pericoli per l'incolumità dei lavoratori, sarà sua facoltà discrezionale scegliere i tempi di applicazione dell'atto, comunque dovuto. In definitiva, il risultato finale dell'attività ispettiva deve tener conto del temperamento, effettuato a monte dal legislatore, dei beni di rango costituzionale coinvolti.

In ogni caso, soprattutto se si tiene fermo il margine di scelta per il personale ispettivo, il provvedimento deve essere motivato, ai sensi dell'art. 3, l. n. 241/1990, esternando i presupposti di fatto e la rispondenza della situazione verificata alle condizioni di legge. Il Ministero precisa, nella circolare menzionata, che l'obbligo di motivazione va correlato innanzitutto alla rilevata sussistenza dei presupposti normativi, ma anche alla menzione delle fasi di lavorazione espletate nel cantiere al momento della verifica ispettiva. La impostazione qui proposta del carattere vincolato dell'adozione dell'atto, peraltro, presuppone un obbligo motivazionale più attenuato, poiché la giurisprudenza dominante ritiene che sia "sufficiente il richiamo alle circostanze di fatto sul presupposto delle quali la norma deve trovare applicazione, richiamo che assolve, in sostanza, alla medesima funzione di esplicitare le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad adottare il provvedimento" (C. Stato sent. n. 721/2001, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Vieppiù, se si accoglie l'impostazione della natura vincolata dell'atto, può ritenersi applicabile, in caso di carenza di motivazione, il nuovo art. 21-*octies* della l. n. 241/1990, con la conseguenza che l'atto sospensivo non sarà annullabile poiché nella fattispecie è palese che il contenuto del provvedimento non potrebbe essere diverso (cfr. TAR Campania, Salerno, n. 770/2005; TAR Sardegna, n. 1170/2005; TAR Veneto, n. 935/2005); ciò semperché, be-

ninteso, sussistano i requisiti richiesti dall'art. 36-*bis*, comma 1, cit.

9.3. La revoca del provvedimento, contrariamente alla regola degli atti di ritiro connotati da ampia discrezionalità, ha certamente natura vincolata perché la legge ne subordina l'adozione alla presenza tassativa dei due presupposti, sopra visti, della regolarizzazione dei lavoratori o del ripristino di normali condizioni in merito al rispetto della normativa sull'orario di lavoro. Per l'atto di ritiro in parola, la legge (art. 36-*bis*, comma 2, l. n. 248 cit.) rimette la competenza allo stesso organo ispettivo che ha emanato la sospensione. Alla luce di siffatte considerazioni non pare così scontata la tesi del Ministero di ritenere applicabili all'atto sospensivo i nuovi artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della l. n. 241/1990, che prevedono rispettivamente il potere di revoca e di annullamento in sede di autotutela dell'amministrazione. Tali poteri spetterebbero, tra l'altro, non all'ispettore che ha adottato la misura, bensì alla Direzione provinciale del lavoro presso cui presta servizio l'organo di vigilanza. I dubbi nascono dal fatto che in primo luogo, gli atti da ultimo menzionati rientrano – come afferma la stessa circolare ministeriale – nella categoria generale degli atti di ritiro in autotutela, caratterizzati, com'è noto, da un'ampia discrezionalità (si veda ad es. C. Stato n. 198/1998, n. 3909/2005, n. 1023/2006) difficilmente conciliabile con i caratteri vincolati sia dell'atto di adozione della sospensione che della sua revoca. Pertanto, per quanto concerne la revoca, che presuppone una valutazione di opportunità dell'atto alla luce dell'interesse pubblico da perseguire o un mutamento della situazione di fatto (art. 21-*quinquies*, comma 1, l. n. 241 cit.), sembra configurabile solo quella tipica e doverosa del comma 2 dell'art. 36-*bis*, norma speciale e derogatoria rispetto all'art. 21-*quinquies*. Riguardo all'annullamento, esso richiede l'illegittimità del provvedimento sul quale va ad incidere, e quindi ad esempio che l'atto sia stato emanato al di fuori dei casi contemplati dalla legge. Ebbene, in tal caso l'annullamento sarebbe non già discrezionale, com'è caratteristica degli atti di ritiro, ma doveroso; quindi, non sarebbe consentito all'amministrazione alcuna valutazione dell'interesse pubblico diverso dal ripristino della legalità violata, che la giurisprudenza richiede ai fini della legittimità dell'annullamento d'ufficio, e che ora è prevista dallo stesso art. 21-*nonies*, comma 1. Ciò sia detto, senza approfondire la tematica della carenza di potere in concreto, che potrebbe configurarsi nella fattispecie e che porterebbe alla nullità radicale della sospensione applicata in mancanza dei presupposti richiesti dall'art. 36-*bis*, e alla giurisdizione del giudice ordinario (sulla figura della carenza di potere in concreto, è nota la sussistenza di un risalente contrasto tra la giurisprudenza ordinaria, che l'ammette, e quella amministrativa, che invece la rigetta. In proposito, tra le altre, Cass. n. 3948/1987, in *GC*, 1987, I, 2272, e n. 7256/1999; per la giurisprudenza amministrativa, si veda per tutte C. Stato, Ad. plen., n. 2/2002).

Si aggiunga, sotto il profilo soggettivo, che il potere di ritiro dell'atto dovrebbe spettare al medesimo ispettore, unico organo menzionato dalla legge come competente ad emanare la misura in argomento; invero, tanto l'art. 21-*quinquies*, quanto l'art. 21-*nonies* fanno riferimento all'organo che ha emanato il provvedimento, od altro organo previsto dalla legge – che nella fattispecie dell'art. 36-*bis* non è previsto –, per determinare il titolare del potere di autotutela. È pur vero che, secondo la tradizionale teoria dell'immedesimazione organica (P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1995, I, 42 ss.), organo ed ente coincidono soggettivamente, in modo tale che gli atti compiuti dal primo vengono imputati direttamente al secondo, come avviene anche nel caso che ci occupa, giacché l'ispettore è incardinato funzionalmente e strutturalmente nell'amministrazione del lavoro. Tuttavia, come vedremo a breve, la legge sembra aver considerato l'ispettore quale unico soggetto competente all'applicazione della misura.

9.4. L'art. 36-*bis* citato non prevede alcun mezzo di impugnazione avverso il provvedimento sospensivo. Ne consegue che esso deve essere rinvenuto nelle regole generali per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi, dovendo essere ovviamente tutelato,

in ogni caso, il diritto alla difesa avente rilevanza costituzionale (art. 24 Cost.). Per tale via, non può che ritenersi l'impugnabilità della sospensione con ricorso innanzi al giudice amministrativo, o in alternativa con ricorso straordinario al Capo dello Stato, a fronte delle caratteristiche dell'istituto precedentemente considerate, pienamente rispondenti alla categoria dei provvedimenti amministrativi autoritativi, con conseguente configurabilità di interessi legittimi in capo ai destinatari.

In ordine alla ricorribilità in sede amministrativo-gerarchica, si dovrebbe propendere per la soluzione negativa, dal momento che il provvedimento sospensivo pare avere carattere definitivo. In particolare, trattasi di *definitività implicita* (F. CARINGELLA, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005, 15 ss.; C. Stato, parere Ad. Sez. 3, 15 gennaio 2002, e C. Stato, sent. n. 6656/2004, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it), giacché la legge, pur non qualificando espressamente tale atto, lo affida alla *competenza esclusiva del personale ispettivo*, senza la compartecipazione di alcun altro organo. L'assunto appare confermato *a contrario* rimarcando la differenza tra la figura in esame e la *disposizione* (art. 14, d.lgs. n. 124, cit.), sottoposta al controllo gerarchico del Direttore della Dpl da cui dipende l'ispettore che ha applicato la misura; e la *diffida accertativa* (art. 12, d.lgs. n. 124), che, pur affidata alla competenza del personale ispettivo, vede la compartecipazione del Direttore della Dpl, che la adotta definitivamente con proprio provvedimento, in caso d'inosservanza dell'atto ispettivo (sugli aspetti problematici di tale figura si rimanda a A. VALLEBONA, *L'accertamento amministrativo dei crediti di lavoro*, in *MGL*, agosto-settembre 2004, n. 8-9, 644 ss.; P. RAUSEI, *La diffida accertativa per crediti pecuniari*, in *DPL*, 2006, n. 4, inserto speciale; nonché A. SCARCELLI, A. RAPACCIUOLO, *Conciliazione monocratica e diffida accertativa: implicazioni sostanziali e processuali*, in www.dplmodena.it). Nel caso della sospensione, invece, il legislatore ha significativamente taciuto in merito alla competenza di altri organi, pur facenti parte del medesimo plesso organizzativo dell'addetto alla verifica. E si può tentare di darne una spiegazione, insita nell'indubbia delicatezza del potere sospensivo dei lavori, che presuppone un riscontro immediato, in sede ispettiva, delle condizioni normative, ciò che può essere effettuato solo da parte del verificatore che si rechi materialmente presso il cantiere. Il potere di sospensione, cioè, implica una "fotografia" della situazione rilevata che non consente valutazioni successive, per l'evidente pericolo di alterazione dei dati da parte del datore.

Tuttavia, il Ministero del lavoro ha adottato una soluzione diversa, prevedendo, la impugnabilità dell'atto anche in sede gerarchica, innanzi alla Drl (circ. n. 29/2006, cit.). La soluzione suscita perplessità non solo per quanto sopra detto sul carattere definitivo dell'atto, e sul profilo soggettivo di titolarità del potere, ma anche perché la Direzione regionale non è ufficio sovraordinato alla Direzione provinciale, per cui tutt'al più potrebbe parlarsi di ricorso gerarchico improprio (sostengono la definitività dell'atto anche circ. Dpl Modena n. 12060, cit., e V. LIPPOLIS, *Lavoro nero, stretta sulle aziende*, in *Italiaoggi*, 14 agosto 2006). In realtà, se si ammette la ricorribilità in sede gerarchica, che presuppone una relazione di gerarchia esterna tra organo emanante e organo sovraordinato, l'unica soluzione configurabile appare quella dell'impugnazione innanzi al Ministero.

9.5. La norma di cui all'art. 36-*bis* non contempla conseguenze sanzionatorie per la specifica ipotesi di inosservanza dell'ordine di sospensione dei lavori. Ne discende che, anche al verificarsi di tale fattispecie, è necessario ricorrere agli istituti generali previsti dall'ordinamento, non essendo concepibile che l'inosservanza di un ordine della pubblica autorità resti impunito. L'unica soluzione adattabile alla fattispecie dovrebbe essere la applicazione dell'art. 650 c.p., che prevede la figura di reato dell'inosservanza dell'ordine legittimamente impartito dall'autorità. Invero, l'ordine impartito dall'ispettore, come specifica la circolare ministeriale menzionata, appare dettato da ragioni di sicurezza pubblica. Tali valori sono certamente lesi dalla condotta datoriale che determina l'adozione del-

la misura sospensiva.

In ogni caso, l'ispettore sarà tenuto a predisporre l'apposita notizia di reato da inoltrare alla competente Procura della Repubblica, ai sensi dell'art. 331 c.p.p., in qualità non di U.p.g., in quanto non si tratta di reato rientrante nella competenza funzionale degli organi ispettivi in materia di lavoro, bensì in veste di pubblico ufficiale.

Carminio Santoro

Funzionario – Direzione provinciale del lavoro di Milano

9. Servizi ispettivi (segue)

Diffida obbligatoria e lotta al lavoro irregolare

Sommario: **9.6.** Significato della diffida. – **9.7.** Sanabilità della lesione e possibilità di diffida. – **9.8.** Diffida e procedimento ispettivo. – **9.9.** La diffida “ora per allora”. – **9.10.** Legittimazione attiva a diffidare. – **9.11.** Legittimazione passiva. – **9.12.** Natura provvedimento della diffida: questione aperta. – **9.13.** Diffida e riforme passate e presenti.

9.6. L'istituto della diffida cosiddetta “obbligatoria” scaturisce dalla delega contenuta nell'art. 8, comma 2, lett. c), della l. n. 30/2003 (in [☞](#) indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), con cui si è emanato il d.lgs. n. 124/2004 (in [☞](#) indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*) che ha riformato la vigilanza in materia di lavoro. Ha iniziato ad avere applicazione il 27 maggio 2004, ma con riferimento anche alle violazioni commesse prima di quella data, purché accertate successivamente ad essa, come esplicitato dalla circ. Min. lav. n. 24/2004 (in indice [☞](#) A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*), intervenuta a chiarire operativamente il contenuto del decreto legislativo (sull'istituto della diffida vedi anche R. FORTI, *Valore probatorio dei verbali ispettivi e potere di diffida obbligatoria: due risposte del Ministero del lavoro*, in *q. Rivista*, 2006, n. 2, 549 ss.).

Dal punto di vista giuridico, la diffida amministrativa, come illustrato anche dal commento di Confindustria del settembre 2004 alla riforma dei servizi ispettivi, che a sua volta riprende la sentenza della Cass. n. 46/1965, “consiste in un atto di intimazione, ossia in un formale avvertimento”, con il quale si “richiamano i destinatari di una norma all'adempimento di un obbligo legislativo perfetto, che la diffida medesima non modifica o integra in alcun modo”.

Ma dal punto di vista dello scopo per cui, con il d.lgs. n. 124/2004, la diffida è stata riproposta con forza nel nostro ordinamento, diffidare, nell'intento del legislatore, ha avuto il significato anche e soprattutto di agevolare l'emersione, l'“uscita allo scoperto” delle irregolarità nel campo del lavoro.

Ottemperare all'intimazione, infatti, consente di evitare la successiva possibile sanzione, e quindi la diffida rappresenta un forte incentivo alla pubblica tempestiva ammissione della violazione da parte del datore responsabile.

La diffida comporta, inoltre, una percepita maggior “amichevolezza” dell'atteggiamento dell'ispettore, che più facilmente può portare il datore a cedere invece che “fare muro” di fronte all'“ispettore-poliziotto”.

La diffida in sé, ad ogni buon conto, non è una novità, anche in campo giuslavoristico.

La diffida era infatti già prevista, come *possibilità* operativa e non come obbligo, dall'art. 9 del d.P.R. n. 520/1955, con una valenza preliminare/alternativa (con i dubbi di cui si dirà adesso) alla comminazione di sanzioni amministrative e penali. In concreto, però, le diatribe giurisprudenziali, a proposito sia dell'alternatività o meno rispetto all'azione penale, sia dell'applicabilità o della non applicabilità agli illeciti amministrativi, avevano prima scoraggiato l'utilizzo della diffida, poi – soprattutto a partire dal 1993, anno di una

storica sentenza della Cassazione che riconosceva il pieno corso del procedimento penale a prescindere dalla possibile diffida – ne avevano svilito la portata operativa. Anche il Ministero del lavoro, nella circ. n. 25/1996 (in [📖](#) indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*), aveva poi riconosciuto la progressiva riduzione della valenza della diffida, in linea con il rigore sanzionatorio della l. n. 689/1981 (in [📖](#) indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*) che mal si sarebbe conciliato con la discrezionalità, unita a quello che può definirsi in senso lato *favor rei*, propria di tale istituto secondo il d.P.R. n. 520/1955.

Il potere di diffida ora disciplinato dal d.lgs. n. 124 va dunque in decisa controtendenza rispetto ad un piuttosto recente passato.

I due tipi di diffida comunque tuttora coesistono, applicandosi le due diverse discipline sulla base della natura della sfera normativa tutelata: con riguardo alle sole violazioni amministrative, se l'ambito di queste è il rapporto di lavoro *stricto sensu* e la legislazione sociale, si applica l'art. 13 del d.lgs. n. 124/2004 che pone appunto la diffida obbligatoria; invece, la diffida per le violazioni non penali in materia di igiene e sicurezza dei lavoratori, laddove non sussista la competenza residuale dello Stato e vi provvedano quindi i funzionari di vigilanza delle ASL, è ancora regolata dall'art. 9 del d.P.R. n. 520/1955, in combinato disposto con l'art. 21 della l. n. 833/1978.

Comuni ad ambo i tipi di diffida sono alcuni elementi, consistenti, come recita la circ. n. 69/1979, nell'intimazione formale all'ottemperanza ad un obbligo giuridico, nell'individuazione di un termine entro cui bisogna ottemperare, nell'avvertimento della applicazione di sanzioni in caso di non ottemperanza.

Mentre, peraltro, prima del 2004, ed ancor oggi nei pochi casi di ricorso ad essa, la diffida *ex d.P.R. n. 520/1955* rappresentava una mera facoltà, oggi la diffida posta con l'art. 13, d.lgs. n. 124/2004 è una vera e propria condizione di ulteriore procedibilità per l'eventuale successiva notifica d'illecito da effettuare ai sensi dell'art. 14 della l. n. 689/1981.

L'ultima circolare del Ministero del lavoro emanata nella materia, la n. 9/2006 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2006, n. 18), ha esplicitato il principio dell'obbligatorietà della diffida *ex art. 13* precisando, a corollario del disposto normativo, che "l'adozione di un provvedimento di contestazione/notificazione di una violazione ritenuta sanabile non preceduta dalla diffida *ex art. 13* [...] è inficiata da un vizio di carattere procedimentale che si ripercuote sulla legittimità del provvedimento stesso". L'eventuale contestazione d'illecito amministrativo effettuata senza il preliminare ricorso alla diffida nei casi in cui questa è dovuta può quindi essere legittimamente impugnata.

Proprio l'obbligatorietà della diffida, nell'opinione di chi scrive, si collega con l'intento di lotta alle irregolarità, avendo voluto il legislatore rendere automatico l'impiego di tale importante deterrente psicologico alla prosecuzione del comportamento illecito.

9.7. Iniziamo dunque l'analisi dell'istituto della diffida *ex art. 13*, d.lgs. n. 124/2004.

L'ispettore, ogniqualevolta riscontri una violazione per la quale sia prevista una sanzione amministrativa, e purché comunque la lesione dell'interesse individuale prodottasi – non tanto l'"inosservanza", come in modo inesatto recita il d.lgs. n. 124 – possa ritenersi ancora sanabile, deve diffidare il datore di lavoro a regolarizzare l'inosservanza, fissando per questo un termine entro cui dare dimostrazione dell'avvenuto adempimento.

Il d.lgs. n. 124 prevede che nel momento in cui il datore adempie alla diffida sanando la situazione lesiva e dandone prova all'ispettore, il procedimento sanzionatorio si estingua, sempre che peraltro il datore diffidato provveda al pagamento:

- o della sanzione minima in caso di sanzione variabile per legge tra un minimo e un massimo,
- oppure di un quarto della sanzione se determinata dalla legge in misura fissa.

I due elementi, quindi, che fanno scattare l'obbligo di diffida sono la presenza di un illecito amministrativo e la perdurante sanabilità della situazione lesiva.

Va sottolineato, a questo punto, che per pervenire al momento della trasmissione della diffida bisogna che sussista una prova certa della violazione: ciò non è affatto un aspetto trascurabile, ma anzi costituisce una premessa indispensabile, in assenza della quale tutto il "castello" amministrativo sanzionatorio crolla. In sostanza, l'ispettore è obbligato a procedere alla diffida nel momento in cui acquisisce quegli elementi sicuri in assenza dei quali può invece proporre il tentativo di conciliazione monocratica contestuale, ricorrendone i presupposti.

Ciò equivale a dire che obbligo di diffida e possibilità di conciliazione sono evenienze che in concreto non possono mai coesistere, dal momento che il tentativo di conciliazione può esperirsi salvo che siano stati già acquisiti "oggettivi, certi e sufficienti elementi di prova delle violazioni amministrative correlate" (circ. Min. lav. n. 24/2004).

La verifica della sanabilità della lesione, sussistendo la quale sia obbligatorio procedere con la diffida, costituisce un *punctum dolens*. La circ. Min. lav. n. 24/2004 è venuta in aiuto in proposito, precisando che la diffida non può essere intimata se non si riveli più possibile recuperare l'interesse sostanziale del lavoratore che la norma violata ha lo scopo di proteggere, soprattutto per quel che ne concerne in termini d'integrità psicofisica e di personalità morale.

Quindi, a titolo d'esempio, tutte le violazioni in materia d'orario di lavoro, compreso il diritto alle ferie annuali, e quelle sostanziali in materia di lavoro minorile e di apprendistato non sono assolutamente diffidabili.

Poi, senza dubbio, non sono diffidabili in quanto non più sanabili le lesioni causate dalle violazioni istantanee ad effetto istantaneo, come ad esempio l'impedimento dell'attività di vigilanza e l'omessa esibizione dei libri paga e matricola al momento dell'accesso ispettivo, su richiesta del personale di vigilanza.

Sicuramente invece sono sanabili, secondo la circ. n. 24, tutte le violazioni amministrative istantanee di tipo omissivo cosiddette "ad effetto permanente". Si tratta di quelle violazioni la cui conseguenza lesiva perdura nel tempo ed è perciò suscettibile di cessazione a seguito della diffida, col porre in atto, anche oltre l'eventuale termine posto dalla legge, il comportamento dapprima omissivo. Tra queste norme, come esempio, si possono richiamare il rilascio della dichiarazione d'assunzione contestualmente all'ammissione al lavoro e la consegna del prospetto paga contestualmente al pagamento della retribuzione. Prima dell'emanazione della circ. Min. lav. n. 9/2006, c'era in dottrina chi sosteneva che non avrebbe potuto procedersi alla diffida, ma avrebbe dovuto notificarsi direttamente il verbale d'illecito nei casi di condotte commissive e non omissive, che si sostanziano pertanto in un comportamento attivo anti-giuridico rispetto ad uno specifico divieto di *facere*: ad esempio, in caso di consegna di prospetti paga inesatti o d'utilizzo di libri obbligatori non vidimati.

La circ. Min. lav. n. 9/2006, intervenendo ad elencare una casistica – dichiarata non esaustiva – d'illeciti sicuramente diffidabili dai propri ispettori, vi ha incluso pure tali ipotesi d'illeciti commissivi.

La circ. n. 9 ha peraltro sottolineato che non può procedersi alla diffida nei casi di impossibilità materiale all'adempimento: ciò avverrebbe, secondo il Ministero, non solo perché, ad esempio, l'azienda è ormai cessata, ma anche perché il lavoratore non è più in forza e quindi non potrebbe più ricevere la dichiarazione d'assunzione o il prospetto paga la cui consegna sia stata a suo tempo omessa.

Tale interpretazione restrittiva è apparsa ad alcuni non troppo plausibile, tant'è che la Direzione regionale del lavoro della Lombardia ha emanato istruzioni per le direzioni provinciali di quella Regione (nota prot. 26 aprile 2006 n. 8202) con cui si consente la diffida laddove sussista comunque la pratica possibilità di ottemperare. Questa decisione, fat-

te salve diverse ulteriori indicazioni ministeriali, pare alla scrivente condivisibile, sebbene non si riesca a capire perché nella nota indicata si precisi che in tali casi la diffida – definita “provvedimento” (cfr. *infra*) – debba avere la forma “ora per allora”.

Anche gli enti previdenziali ed assicurativi – come si dirà tra poco, il loro personale di vigilanza è competente a diffidare secondo le specifiche materie – hanno provveduto a diramare circolari compilative di elenchi di violazioni diffidabili: l’Inps ha diffuso la circ. n. 132/2004 (in *Boll. Adapt*, 2004, n. 34) e l’Inail la circ. n. 86/2004 (in *Boll. Adapt*, 2004, n. 48). La circ. Inps, ad esempio, ribadisce l’utilizzo della diffida per illeciti quali la mancata registrazione dei dati sui libri matricola e paga o la mancata corrispondenza degli assegni al nucleo familiare, che sono illeciti da ricondurre agli artt. 14 e 35, comma 7, della l. n. 689/1981.

9.8. Appare ora opportuno passare all’illustrazione dell’*iter* seguito dagli organi ispettivi. Per notificare la diffida gli ispettori del lavoro utilizzano un apposito modulo fornito dal Ministero, allegato alla nota n. 1021/2004, sulla scorta della circ. n. 24/2004. Per la diffida “ora per allora”, di cui si dirà più avanti, esiste uno specifico modulo a parte.

A parere della scrivente, tutta la modulistica dovrebbe essere la medesima, comune a tutti gli organi incaricati, nella prospettiva di dare all’attività la massima omogeneità possibile, così come prossimamente avverrà con il “varo” del verbale unico d’ispezione, già presentato dal ministro del lavoro Damiano lo scorso giugno.

Il termine per l’adempimento alla diffida è assegnato dall’organo di vigilanza con piena discrezionalità, valutando le diverse situazioni. Ovviamente, il termine dovrebbe essere piuttosto vicino nel tempo per salvaguardare il valore premiale di quella che è stata definita “sanzione ridottissima” in paragone alla sanzione ridotta cui è ammesso il trasgressore entro i termini del canonico procedimento sanzionatorio *ex l. n. 689/1981* – termini che sono, lo rammentiamo, 60 giorni dalla contestazione o notifica.

Per dare atto della verifica dell’ottemperanza alla diffida, è utilizzato un altro modello ministeriale, esso pure allegato alla nota n. 1021/2004, che contiene anche lo spazio per l’enunciazione della somma che il diffidato, se ottemperante, è tenuto a versare. In questo modello, il termine *standard* riportato per il pagamento è di 10 giorni dalla consegna o notifica dell’atto di verifica stesso: tale termine è definito, nello schema, “perentorio”, ma può legittimamente avanzarsi qualche dubbio, dato che per la notifica della diffida, che è l’atto principale dello specifico procedimento in esame, è contemplata la discrezionalità dell’ispettore nel fissare il termine, sempre che sia ragionevolmente breve.

Se risulta che il diffidato non ha ottemperato entro il termine assegnato, l’organo ispettivo lo enuncia nell’atto di verifica d’ottemperanza, evidenziando la parte del modulo dove è esplicitato che si procederà alla notifica dell’illecito. Va sottolineato che i termini per la notifica dell’illecito (90 giorni e, per l’estero, 360, *ex art. 14, l. n. 689/1981*) sono “interrotti” fino al momento della verifica dell’adempimento da parte dell’ispettore attestata dal verbale d’ottemperanza – momento dal quale i termini ridecorrono dunque integralmente, non risultando semplicemente “sospesi”.

Possono darsi poi dei casi particolari, che andiamo ad esaminare.

Non è detto, infatti, che all’ottemperanza alla diffida segua necessariamente il puntuale pagamento della somma: può accadere invece che il diffidato ottemperi sanando la violazione, ma che non paghi poi per niente, o che paghi la somma determinata col verbale d’ottemperanza in ritardo rispetto al termine fissato dall’ispettore.

Trascorso il periodo indicato al diffidato per pagare la somma, dunque, l’organo ispettivo, se constata l’omesso pagamento, può procedere all’inoltro del verbale d’illecito al trasgressore, considerando che, come testé precisato, i termini per la notifica riprendono a valere con decorrenza retroattiva dal momento della verifica dell’ottemperanza.

Se invece il pagamento avviene in ritardo – non essendo, a parere di chi scrive, il termine per il pagamento perentorio, come detto sopra –, l’ispettore può valutare, se non ha anco-

ra inviato la notifica d'illecito, di non procedere accettando il pagamento effettuato. Peraltro, la discrezionalità in tal senso si ritiene abbia un limite, poiché una prassi consolidata sotto questo aspetto verrebbe a collidere con il collegamento necessario tra agevolazioni e tempestiva adesività alle diffide da parte dei destinatari.

Per quel che concerne l'eventuale pagamento rateale della somma, va detto che, in risposta a un interpello della Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa di Ravenna, con nota dell'8 marzo 2006 (in [📖 Boll. Adapt](#), 2006, n. 14), il Ministero del lavoro ne ha dichiarata l'inammissibilità, in quanto la previsione di cui all'art. 26, l. n. 689/1981, sulla rateazione della sanzione si riferisce alle sole ordinanze-ingiunzioni.

9.9. Conviene adesso soffermarsi su di un aspetto importante in relazione al tema trattato. Esiste un'eccezione alla diffida per così dire "normale": quella definita dallo stesso Ministero del lavoro "diffida ora per allora", che in realtà non è "un vero e proprio atto di diffida ma un accertamento della condotta posta in essere e conseguente ammissione al pagamento della sanzione ai sensi dell'articolo 13" (circ. Min. lav. n. 24/2004). Si può fare come esempio il caso di comunicazione d'assunzione al centro per l'impiego effettuata dopo il quinto giorno – lavoro, pertanto, cominciato "in nero" – (con riferimento temporale, quindi, alla norma pertinente i rapporti di lavoro in edilizia instaurati prima del 12 agosto 2006, e tutti gli altri rapporti, eccetto quelli tramite agenzia, instaurati prima del 1° gennaio 2007 – cfr. *infra*) e di verifica ispettiva, in cui si riscontra la violazione, ancora successiva. La regola da applicare, in un'occorrenza simile, è quella per cui, qualunque sia il momento dell'ispezione, se l'organo di vigilanza constata che il datore di lavoro ha già ottemperato spontaneamente, seppure tardivamente rispetto agli eventuali termini di legge, è ammesso con un atto speciale – la "diffida", appunto, "ora per allora" – al pagamento di una somma equivalente a quella che si avrebbe in caso di diffida ordinaria.

È necessario, a questo punto, precisare che, con decorrenza 12 agosto 2006 per le sole assunzioni in edilizia (art. 36-*bis*, comma 6, l. n. 248/2006, in [📖 Boll. Adapt](#), 2006, n. 44, con cui è riformato il comma 10-*bis* dell'art. 86 del d.lgs. n. 276/2003) e 1° gennaio 2007 per tutte le assunzioni, eccettuate quelle da parte di agenzie per il lavoro (l. 27 dicembre 2006, n. 296, vedi al riguardo il contributo di P. RAUSEI, *Valori e criticità della "mini-riforma" del collocamento italiano*, che precede in *q. Osservatorio*), vige l'obbligo della comunicazione al centro per l'impiego almeno il giorno precedente l'instaurazione del rapporto. In ogni caso, per quanto specificamente concerne la comunicazione di assunzione, continua ad applicarsi il procedimento diffidatorio, anche nella variante della "diffida ora per allora".

Occorre aggiungere, a corollario, che il particolare meccanismo previsto dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 276/2003 (in [📖 indice A-Z](#), voce *Riforma Biagi*), rimasto inoperante per la non vigenza dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del d.lgs. n. 297/2002, ai quali il medesimo comma 5 faceva riferimento, non troverà più applicazione: il comma 5 dell'art. 19 è stato infatti abrogato dalla l. n. 296/2006 – Finanziaria 2007 (per ulteriori approfondimenti su quanto precedentemente stabilito, è possibile esaminare le circ. Min. lav. n. 12/2003 e n. 37/2003, entrambe in [📖 indice A-Z](#), voce *Mercato del lavoro*; sul punto vedi P. RAUSEI, *Valori e criticità della "mini-riforma" del collocamento italiano*, cit., qui § 5.7.).


Per completezza, va detto che esiste un'altra eccezione relativa al procedimento di diffida: se il calcolo della somma che si andrebbe a pagare a seguito di diffida produce un risultato superiore a quello conseguente all'applicazione dell'art. 16, l. n. 689/1981, non si dà luogo alla diffida, ma si procede direttamente alla notifica dell'illecito (circ. Min. lav. n. 24/2004). Un esempio d'applicazione di questa eccezione è costituito dalla sanzione per adibizione dell'apprendista a lavorazioni retribuite a cottimo o in genere ad incentivo, prevista tra i 103 e i 154 euro: la somma da pagare con diffida sarebbe di 103 euro, men-

tre è di 51,33 euro la sanzione ridotta per illecito amministrativo *ex l. n. 689/1981* (terza parte del massimo della sanzione edittale).

A parere della scrivente, il fatto merita un commento: il legislatore avrebbe potuto comunque prevedere, in un caso del genere, invece di escludere del tutto la possibilità di ricorso alla diffida, un tipo particolare di questa, che, tenendo conto della *ratio* dell'istituto, ne salvaguardasse *in toto* il ruolo di strumento di celere riconoscimento di violazione e ripristino di regolarità.

9.10. Per quanto concerne i soggetti competenti ad intimare la diffida, che godono pertanto della cosiddetta "legittimazione attiva", questi sono individuabili negli ispettori del lavoro; nei carabinieri del Nucleo preposto al Servizio ispezione della Direzione provinciale del lavoro (si veda in proposito la nota del Ministero del lavoro 29 settembre 2004, n. 1043); nel "personale di vigilanza dell'Inps, dell'Inail, dell'Enpals e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto degli obblighi previdenziali e contributivi" (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 124). Per quel che riguarda invece altri soggetti, come i carabinieri in genere, la polizia, la Guardia di Finanza, è stato ragionevolmente sostenuto da alcuni che se il legislatore nel d.lgs. n. 124 ha espressamente previsto gli organi ispettivi competenti, questi e solo questi possono esercitare il potere di diffida.

Il potere di diffida attribuito dal legislatore ai vari organi elencati è il medesimo, sebbene si distingua l'ambito di competenza di ognuno.

In particolare, va notato che gli ispettori previdenziali hanno pur sempre una "sfera di diffidabilità" di una certa ampiezza: l'art. 116, comma 12, della l. n. 388/2000 (in  indice A-Z, voce *Pubblico impiego*), infatti, ha abolito le sanzioni amministrative connesse con l'omissione di premi e contributi, ma ha "lasciato in vita" le sanzioni previdenziali non direttamente connesse con omissioni contributive. D'altronde, la stessa circ. Inps n. 132/2004 ha riconosciuto che il d.lgs. n. 124 ha confermato e ampliato i poteri attribuiti agli ispettori previdenziali anche grazie all'attribuzione del potere specifico di diffida.

È bensì vero, come è stato peraltro sostenuto, che per non cadere nell'incostituzionalità, rispetto all'art. 3 della legge fondamentale, la legittimazione attiva dovrebbe pertenero o meno a tutti gli organi competenti alla vigilanza in materia di lavoro in modo che, qualunque fosse il soggetto accertatore, la rilevazione del medesimo illecito producesse sempre e in ogni caso le medesime conseguenze.

9.11. Per il legittimato passivo, vale a dire il soggetto al quale la diffida è indirizzata, il d.lgs. n. 124 fa espresso riferimento al "datore di lavoro".

Come anche esplicitato dalla nota ministeriale del 16 marzo 2005 in risposta ad un quesito sul punto, legittimata passiva è l'azienda nel suo complesso in qualità di datore di lavoro, e quindi sia la diffida, sia il verbale d'ottemperanza/inottemperanza alla stessa sono notificati alla sola impresa/società senza precisazioni ulteriori; così, ad esempio, in caso di concorso di più soggetti nella violazione, come avviene nelle società di persone, il pagamento della sanzione deve essere effettuato una sola volta da parte del generico "datore di lavoro" sopra individuato.

D'altronde, la diffida precede l'illecito e, pur richiedendo la raccolta di tutti gli elementi per la prova certa della violazione, comporta solo la "constatazione" di questa, come recita il d.lgs. n. 124, e pertanto non l'individuazione degli specifici elementi atti a notificare l'illecito, come l'identificazione precisa del trasgressore e la verifica della colpa o del dolo.

Ciò si ricorda con quanto si sta per esporre sull'impossibilità del ricorso avverso la diffida.

9.12. Parte della dottrina sostiene che, mentre la contestazione e la notificazione sarebbero veri e propri provvedimenti, seppure incardinati nel procedimento più ampio *ex l. n. 689/1981* e quindi rappresentando fasi di questo, la diffida non avrebbe natura provvedi-

mentale in quanto l'eventuale inadempimento alla stessa fa sì che si "ritorni" al normale procedimento sanzionatorio senza produrre ulteriori effetti nell'altra sfera giuridica. In quest'ottica la diffida è vista come una "parentesi" nell'*iter* del procedimento ispettivo "canonico" ex l. n. 689.

Tra l'altro va ribadito che, secondo la sentenza n. 46/1965 della Cassazione, sopra richiamata, la diffida è un atto d'intimazione con cui si richiede l'adempimento di un obbligo legislativo perfetto, che "la diffida non modifica e non integra in alcun modo".

Ciò sarebbe confermato dal fatto che gli atti degli organi ispettivi contro i quali il legislatore ha specificatamente previsto rimedi difensivi sono la contestazione e la notificazione dell'illecito ex art. 14, l. n. 689/1981, nonché l'atto di diffida accertativa di crediti di lavoro che sia ormai divenuto titolo esecutivo (art. 12, d.lgs. n. 124/2004).

La stessa Direzione regionale del lavoro della Lombardia, con nota 8 aprile 2005 n. 6679, ha affermato l'impossibilità del ricorso avverso la diffida davanti al Comitato Regionale per i rapporti di lavoro. Testualmente, infatti, la Direzione della Lombardia ha affermato che la diffida "non consiste in un accertamento definitivo [locuzione piuttosto impropria, in quanto la diffida, per essere un'intimazione, non coincide con alcuna sorta di 'accertamento'], ma costituisce un doveroso adempimento" previo alla contestazione di illeciti amministrativi: non avrebbe, così, carattere provvedimento in quanto non produrrebbe effetti costitutivi nelle sfere giuridiche altrui. In seguito è intervenuto lo stesso Ministero (circ. n. 10/2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 18) confermando il medesimo orientamento, "in quanto la diffida rappresenta un atto avente una finalità compositiva dell'ordine giuridico violato, che non è rivolto peraltro necessariamente al trasgressore bensì al 'datore di lavoro' (anche persona giuridica), e che non è immediatamente lesivo in quanto all'inottemperanza della diffida consegue comunque la contestazione della violazione al trasgressore, questa sì oggetto di ricorso [...]".

In realtà, il dibattito è ancora aperto: in dottrina, infatti, vi è chi sostiene che la diffida invece influisca sulla sfera giuridica altrui, sia perché consente all'interessato di evitare la sanzione che per legge dovrebbe essergli applicata, non limitandosi a dare l'"avvertimento" della futura applicazione della sanzione in caso di mancata ottemperanza, sia perché impone un termine per ottemperare.

E anche volendo ritenere la diffida non impugnabile per rivendicare l'insussistenza della pretesa violazione, sostengono questi autori, l'impugnabilità sarebbe comunque consentita riguardo all'improprio esercizio della potestà di diffida da parte degli organi preposti al suo esercizio. Non si dovrebbe dimenticare in proposito che l'art. 1 del d.P.R. n. 1199/1971 dispone che il ricorso amministrativo gerarchico può sempre essere proposto quando manchi l'indicazione dello specifico strumento d'impugnazione.


Per inciso finale bisogna aggiungere, confrontando diffida e verbale d'illecito, che alla diffida non si applica nessuna delle disposizioni della l. n. 689/1981, e quindi nemmeno gli artt. 5, 6 e 7, vale a dire le disposizioni su concorso di persone, solidarietà ed intransmissibilità agli eredi.

9.13. L'analisi compiuta merita una nota di chiusura. L'intento di emersione del sottobosco d'irregolarità anima tutta la riforma del lavoro, partita con la Legge Biagi, e dell'attività di vigilanza in materia, che si voleva più efficace, incisiva e per un certo verso più, per così dire, "tipizzata", con la finalità precipua di porre un freno a quella che viene definita "economia sommersa". Come si è visto, l'istituto della diffida obbligatoria costituisce un elemento saliente della riforma avviata.

Non si dimentichi che in dottrina c'è chi ha affermato "la diffida avrà un peso specifico, o quanto meno potrà averlo, proprio con riferimento al lavoro sommerso, nero o grigio che sia".

Oggi assistiamo peraltro ad una sorta d'"inversione di rotta" del legislatore, a motivo dei cambiamenti dello scenario istituzionale, molto evidente nella rivisitazione dello stru-

mento della cosiddetta “maxisanzione” contro il lavoro non regolare da parte della l. n. 248/2006 – di conversione del d.l. n. 223/2006 –, che con l’art. 36-*bis*, comma 7, ha sostituito il comma 3 dell’art. 3 del d.l. n. 12/2002, inserito dalla l. n. 73/2002.

Va brevemente rammentato che la “maxisanzione” era stata introdotta specificamente dal decreto legge del 2002 come strumento sanzionatorio fiscale nell’ambito del programma d’emersione dell’economia sommersa (si confronti il capo I della l. n. 383/2001, in  indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*): si sperava che costituisse un deterrente all’impiego di lavoratori non risultanti dalla documentazione obbligatoria, in forza della sua notevole entità – dal 200% al 400% del costo del lavoro di tutto il periodo compreso tra l’inizio dell’anno ed il giorno della “constatazione” della violazione. A prescindere dall’organo che avesse proceduto a detta constatazione, la contestazione della violazione era prevista in capo all’Agenzia delle entrate. L’introduzione di tale nuova sanzione si giustificava “con la gravità del fenomeno da sanzionare, in relazione sia alla violazione di diritti dei lavoratori coinvolti sia agli effetti turbativi delle regole di libera concorrenza tra le imprese” (cfr. circ. Agenzia delle entrate n. 56/2002).

L’introduzione della maxisanzione aveva peraltro dato luogo ad ampie controversie interpretative ed a notevoli difficoltà applicative.

Adesso, il d.l. n. 223, conosciuto come Decreto Bersani, dispone che “l’impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, è altresì punito con la sanzione amministrativa da 1.500 euro a 12.000 euro per ciascun lavoratore, maggiorata di 150 euro per ciascuna giornata di lavoro effettivo”. Il rapporto di lavoro cominciato “in nero” prima dell’entrata in vigore della l. n. 248/2006, il 12 agosto 2006, e continuato oltre tale data rientra nel campo d’applicazione della nuova disciplina, e risultano sanzionate tutte le giornate di lavoro irregolare fin dall’inizio del rapporto. L’applicazione della sanzione citata compete agli ispettori in forza alle Direzioni provinciali del lavoro, con tutte le conseguenze del procedimento *ex l. n. 689/1981* senza possibilità di ricorso alla diffida obbligatoria.

La sanzione si aggiunge ad ogni altro provvedimento di carattere sanzionatorio legato all’utilizzo di manodopera irregolare (per omesso invio della comunicazione ed omessa consegna della dichiarazione d’assunzione, ad esempio).

Inoltre, l’importo delle sanzioni civili connesse all’omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare non può essere inferiore a 3.000 euro, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa.

Il quadro complessivo è quello di un impianto punitivo di carattere pecuniario davvero pesantissimo. In conclusione, certamente si ritiene sia stato assai opportuno porre fine alle questioni sollevate a suo tempo dalla vecchia maxisanzione, e fino a ieri irrisolte; ma si ritiene pure che altri gravi problemi stiano per emergere, data l’entità dei nuovi importi sanzionatori da applicarsi da parte degli ispettori del lavoro. E che la rinnovata veste particolarmente autoritaria data all’ispettore contraddica e finisca col rendere vano quel recente tentativo di avvicinare lo Stato al cittadino favorendo la tempestiva sanatoria di situazioni lesive, il recupero dei crediti contributivi e la deflazione del contenzioso.






Sulla diffida in generale si veda L. ORGA, *La diffida nel nostro ordinamento giuridico, con particolare riferimento alla materia del lavoro*, in *MGL*, 1987, 683; G. LELLA, *Il D.Lgs. 23 aprile 2004 n. 124: la riforma della vigilanza in materia di lavoro*, in P. CURZIO, *Lavoro e Diritti*, Cacucci, Bari, 2006; P. RAUSEI, *La nuova ispezione in azienda*, in *DPL-Oro*, luglio-agosto 2004, n. 4; S. MARGIOTTA, *Ispezioni in materia di lavoro*, Ipsoa, Milano, 2005; D. PAPA, *L’ispezione del lavoro in azienda*, FAG, Milano, 2006.


Isabella Spanò
Ispettore del lavoro coordinatore – Direzione provinciale del lavoro di Parma
Dottoranda di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

9. Servizi ispettivi (segue)

Note a margine del codice di comportamento degli ispettori di vigilanza dell'Inail

Sommario: 9.14. Il quadro normativo di riferimento. – 9.15. Il codice di comportamento Inail.

9.14. L'art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 124/2004 (in  indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*) relativo alla riforma dei servizi ispettivi (per un approfondimento mi sia consentito di rinviare a R. FORTI, *L'Inail e la riforma dei servizi ispettivi*, in *q. Rivista*, 2005, n. 1, 258, e ivi anche, per una prospettiva generale sulla riforma a L. DEGAN, *La riforma dei servizi ispettivi: d.lgs. 241 del 2004 e primi chiarimenti ministeriali*) stabiliva la necessità di creare un "modello unificato di verbale di rilevazione degli illeciti" che venisse utilizzato sia dagli organi di vigilanza in materia di lavoro, sia da quelli di previdenza ed assistenza. In riferimento a tale norma il 7 aprile 2005 è stato sottoscritto un primo protocollo d'intesa fra Ministero del lavoro, Inps e Inail (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 15, e a commento vedi P. RAUSEI, *La nuova strategia dell'ispezione in materia di lavoro e previdenza: il Protocollo d'intesa sulla implementazione del d.lgs. n. 124/2004*, in *q. Rivista*, 2006, n. 2, 541 ss.), che ha previsto la costituzione di appositi gruppi di lavoro, anche per la realizzazione di un codice deontologico valido per il personale ispettivo dei suddetti enti. Il 24 marzo 2006 è stato poi firmato un secondo protocollo d'intesa (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 23), nel quale i tre istituti, ognuno con proprio atto e nel rispetto dell'autonomia di ciascuna Amministrazione, hanno deciso di adottare tre specifici codici di comportamento del personale ispettivo ispirati ai principi, alle modalità operative ed ai contenuti condivisi (per il codice di comportamento del Ministero del lavoro si veda la circ. n. 13/2006, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 23), per quello dell'Inps la circ. n. 60/2006, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 23) di pari data (per un commento di tutti e tre i codici cfr. P. RAUSEI, *Luci ed ombre del nuovo codice del personale ispettivo*, in *DPL*, inserto, 2006, 28 ss.).

9.15. Per quanto riguarda l'Inail, è stata emanata la circ. n. 30/2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 36), che contiene, in allegato, il "Codice di comportamento degli ispettori di vigilanza dell'istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro". Tale documento integra e specifica per gli ispettori di vigilanza le disposizioni deontologiche vigenti relative al comportamento di tutti i dipendenti nelle pubbliche amministrazioni, (pubblicato con il d.P.C.M. 28 novembre 2000) e ancor più specificamente contenute nel codice di comportamento dei dipendenti Inail (si veda la delibera commissariale n. 841/2003 e la circ. Inail n. 61/2003, in *www.inail.it*). Il carattere comportamentale di tali disposizioni si deduce dall'articolo iniziale della circ. n. 30/2006, che precisa che la finalità a cui s'ispira tale codice è quella di definire e diffondere principi guida per un corretto ed uniforme comportamento di tutto il personale ispettivo dell'Inail nell'esercizio delle proprie funzioni. Dopo aver indicato finalità e disposizioni di carattere generale, la circolare passa ad approfondire quali devono essere i principi di comportamento da adottare nei confronti dei datori di lavoro. Fra questi viene messo in rilievo lo spirito di collaborazione, il rispetto reciproco e la minore turbativa, vale a dire principi che comportano degli atteggiamenti da parte del personale di vigilanza non vessatori, pregiudizialmente punitivi ed invadenti, ma piuttosto comportamenti cooperativi, finalizzati ad evidenziare le irregolarità presenti in azienda con l'intento di sanarle prima di sanzionarle. Il codice poi prosegue indicando lo schema procedimentale secondo il quale devono svolgersi le ispezioni: queste in primo luogo devono essere programmate non con una modalità unica, ma secondo quelle differenziate che sono stabilite territorialmente dai competenti vertici regionali dell'Istituto, che, nel rispetto dei programmi generali stabiliti a livello centrale, hanno potere di programmare l'attività nel territorio di competenza. Importante è anche la

preparazione che deve precedere l'accesso ispettivo, necessaria per raccogliere tutte le informazioni e la documentazione specifica sull'intervento da effettuare. Il codice Inail descrive dettagliatamente quali sono gli elementi che deve acquisire il personale ispettivo prima dell'accertamento: l'attività e le lavorazioni svolte dal soggetto da ispezionare, la sua storia contributiva, le denunce obbligatorie effettuate ed i precedenti provvedimenti sanzionatori adottati. Dopo aver acquisito tutta la documentazione il personale di vigilanza effettua l'accesso programmato. In questa fase le disposizioni che rilevano sono quelle relative all'obbligo di qualificazione del personale ispettivo, che dimostrano l'attenzione ai principi stabiliti dalla l. n. 241/1990 (in [☞](#) indice A-Z, voce *Servizi ispettivi e attività di vigilanza*) e successive modificazioni, secondo i quali il "cittadino" al quale l'attività ispettiva è diretta ha diritto a che l'amministrazione osservi le regole di trasparenza e di non predominanza. Il personale di vigilanza effettua poi l'attività investigativa vera e propria, acquisendo ed esaminando presso l'azienda tutti gli elementi probatori utili alla ricostruzione della situazione aziendale e le dichiarazioni sia dei lavoratori sia, ove necessario, di altri soggetti rappresentativi di questi, come ad esempio il rappresentante sindacale aziendale. L'accesso a tali dichiarazioni è precluso sia al datore di lavoro che agli stessi lavoratori dichiaranti sino alla conclusione degli accertamenti. Una precisazione, questa, che occorre segnalare perché conferma la teoria secondo cui fino a quando è in corso lo svolgimento dell'indagine ispettiva le dichiarazioni non sono atti amministrativi, ma solo materiale investigativo con valenza probatoria mentre, al termine dell'accertamento gli interessati possono esercitare il diritto di accesso presso le sedi Inail competenti.

A conclusione dell'accesso il personale ispettivo deve terminare in ogni caso l'ispezione con un verbale d'accertamento, anche nell'ipotesi in cui non siano stati riscontrati illeciti amministrativi. Tale disposizione è molto importante, in quanto per la prima volta è menzionata come obbligo in capo al personale ispettivo Inail, il quale, quanto ai contenuti, viene dallo stesso codice agevolato, perché potendo utilizzare il modello unificato – rispetto al quale il citato protocollo del 7 aprile 2005 ha indicato tutti gli elementi necessari affinché il verbale in esame possa ritenersi correttamente compilato e possa così legittimamente fondare elemento per qualsiasi azione di contestazione e di addebito sanzionatorio – deve riportare solo gli elementi di fatto acquisiti e documentati, ed i dati necessari per l'adozione di provvedimenti di competenza di altre amministrazioni, alle quali il verbale d'accertamento deve essere trasmesso con anche l'informazione circa l'eventuale contenzioso in atto. Nelle disposizioni finali della circolare sono riportati tutti i doveri che devono guidare le singole fasi del procedimento ispettivo, quali imparzialità, obiettività, efficienza, riservatezza, trasparenza ed onestà, regole di comportamento la cui violazione è già sancita da testi legislativi in vigore.

Di assoluta novità è invece la previsione dell'obbligo di astensione dall'attività di vigilanza nei casi tassativi stabiliti dallo stesso art. 22 del codice, mediante presentazione da parte dell'ispettore di una dichiarazione d'incompatibilità.

Infine occorre segnalare che i due codici adottati dal Ministero del lavoro e dall'Inps sono molto simili a quello adottato dall'Inail; da tale scelta sembra potersi desumere che i tre enti hanno, per la prima volta, intrapreso, almeno in teoria, un tentativo di omogeneizzazione ed armonizzazione dell'azione di vigilanza, rispettando i principi sanciti nel d.lgs. n. 124/2004.

*Roberta Forti
Funzionario Inail*

Dottore di ricerca in Legislazione sociale europea – Università degli Studi di Macerata

OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

Coesione economica e sociale

- *fondi strutturali: aggiornamento del quadro normativo di riferimento (1.1. – 1.4.)*
- *fondi strutturali: misure per lo sviluppo di regioni, imprese, città (1.5. – 1.6.)*


Istruzione e formazione

- *aggiornamento del quadro normativo di riferimento e buone pratiche (2.1. – 2.5.)*

Lavoro a termine (o a tempo determinato)


- *successione di contratti a termine (3.1. – 3.2.)*


*Nota per la lettura dell'Osservatorio di
giurisprudenza e politiche comunitarie del lavoro*


I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it


Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

1. Coesione economica e sociale

1.1. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (CE) n. 1164/1994*, 11 luglio 2006, n. 1084 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 41).

1.2. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, 11 luglio 2006, n. 1083 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 41).

1.3. PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1784/1999*, 5 luglio 2006, n. 1081 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 41).

1.4. PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999*, 5 luglio 2006, n. 1080 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 41).

(1.1. – 1.4.) L'intreccio tra politica di coesione e Strategia di Lisbona: i Fondi strutturali

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** I Fondi europei: significato e funzione. – **3.** I Fondi strutturali: i principi. – **4.** La programmazione 2000-2006: obiettivi prioritari. – **5.** I Fondi strutturali: le tipologie. – **5.1.** Il Fondo europeo di sviluppo regionale. – **5.2.** Il Fondo sociale europeo. – **5.3.** Il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. – **5.4.** Lo Strumento finanziario di orientamento alla pesca. – **6.** La nuova programmazione 2007-2013. – **7.** I tre nuovi obiettivi comunitari e i “nuovi” Fondi strutturali. – **7.1.** Il Fondo europeo di sviluppo regionale. – **7.2.** Il Fondo sociale europeo. – **7.3.** Il Fondo di coesione.

1. Il forte rallentamento della crescita economica e la conseguente perdita di competitività rispetto agli Stati Uniti e alle nuove economie emergenti rappresentano le criticità maggiormente caratterizzanti l'attuale situazione socio-economica dell'Europa.

L'allargamento dei confini e, quindi, della superficie europea ha implicato poi un ampliamento delle difficoltà connesse all'incessante processo di globalizzazione tra le quali la difficile situazione occupazionale, soprattutto dei nuovi Paesi membri, e la intensificazione dei divari socio-economici a causa di un aumento della popolazione, cui non corrisponde un incremento del PIL *pro capite*.

Una politica di coesione consapevole di tali criticità e dei fattori che contribuiscono ad acuirle ulteriormente, come le disuguaglianze socio-economiche ancora esistenti tra alcune regioni europee, deve rappresentare, soprattutto per il periodo 2007-2013, lo strumento principale del rilancio della competitività economica con finalità di riequilibrio fra economie, territori e gruppi sociali.

Tale strategia, per essere efficace, deve connettersi strettamente agli obiettivi fondamentali di Lisbona che intendono realizzare “una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro” e deve condividere l'intento di favorire una crescita armoniosa ed equilibrata dell'intero spazio europeo, soprattutto per affrontare il recente allargamento, distribuendo le risorse alle regioni meno sviluppate. Questo obiettivo può essere raggiunto proprio attraverso una politica fortemente focalizzata sull'investimento nel capita-


le umano e fisico, che si concretizza anche attraverso l'utilizzo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione (vedi *infra*, § 3 e § 7.3.).

Attualmente, la politica di coesione sta già contribuendo all'attuazione della Strategia di Lisbona perché sviluppa le reti infrastrutturali e l'accesso ai servizi di interesse generale, contribuisce ad innalzare il livello delle competenze dei cittadini comunitari e garantisce una maggiore accessibilità delle regioni più isolate, rafforzandone l'integrazione economica e politica e migliorando, in generale, l'equilibrio geografico dello sviluppo economico.

Per capire concretamente come la politica di coesione incentivi la crescita economica e l'occupazione, intrecciandosi fortemente con la Strategia di Lisbona, è necessario conoscere non solo le diverse tipologie e funzioni dei finanziamenti comunitari, ma anche il processo di cambiamento (la programmazione relativa alla politica di coesione prende avvio negli anni 1998-1999) che li ha trasformati nel tempo, per essere maggiormente rispondenti alle necessità di una economia della conoscenza in continua evoluzione (la prima programmazione relativa ai Fondi strutturali è stata realizzata tra il 1994 e il 1999. Poi, nel tempo, ne sono seguite altre due: la programmazione 2000-2006 e la programmazione 2007-2013. In questo articolo si delinearanno le caratteristiche relative alle ultime due, le più recenti).

2. I Fondi strutturali o Fondi *indiretti* assumono generalmente la forma di aiuto non rimborsabile o *aiuto diretto* e finanziano programmi di iniziativa nazionale e comunitaria che intendono incidere *strutturalmente* sull'assetto economico e sociale dell'Europa, rafforzando, in tutte le sue regioni, la coesione e lo sviluppo economico e sociale.

Essi vengono erogati dalla Commissione Europea *indirettamente* al beneficiario finale, attraverso la mediazione delle autorità nazionali, regionali e locali, che programmano e gestiscono gli interventi sul territorio e distribuiscono le risorse ottenute.

3. Innanzi tutto, gli interventi dei Fondi strutturali devono concentrarsi nelle regioni o aree più svantaggiate (criterio di *concentrazione*). In secondo luogo, l'azione deve essere complementare a quelle degli Stati membri (criterio di *compatibilità*, art. 12 del regolamento (CE) del Consiglio del 21 giugno 1999 n. 1260, in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*) ed essere conforme ai Trattati o alle politiche comunitarie (criterio di *coordinamento*, art. 10 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.). I Fondi, poi, devono avere un carattere addizionale rispetto ai finanziamenti degli Stati membri, cioè devono integrare, cofinanziare – e non sostituire – i finanziamenti di ciascuno Stato e devono coordinarsi con gli altri strumenti finanziari dell'Unione Europea, come il Fondo di coesione (che cofinanzia azioni in materia di ambiente e infrastrutture di trasporto di interesse comune per promuovere la coesione economica e sociale tra gli Stati dell'Unione Europea), la Bei (Banca europea per gli investimenti, che contribuisce al conseguimento degli obiettivi previsti dalle azioni strutturali; si tratta di una organizzazione comunitaria che opera anche come banca e possiede un proprio capitale, sottoscritto dagli Stati membri – vedi Trattato di Amsterdam e regolamento n. 1260/1999, cit., art. 1 –, utilizzato per supportare iniziative utili a ridurre gli squilibri economici e sociali presenti tra le diverse aree o regioni europee) e il Fei (Fondo europeo per gli investimenti istituito nel 1994, che ha come azionisti la Banca europea per gli investimenti, la Commissione Europea e altre istituzioni finanziarie europee e si occupa specificatamente di capitale a rischio e garanzie, cfr. principio di *addizionalità*, art. 11 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.; lo statuto e la struttura azionaria del Fei sono stati oggetto di revisione nel 2000 e la Banca europea per gli investimenti risulta ora l'azionista maggioritario).

Infine, per concertare le fasi di preparazione, finanziamento, monitoraggio e valutazione degli interventi e per garantire un'efficace attuazione dei programmi, la Commissione Europea deve collaborare strettamente con le autorità nazionali, regionali e locali degli

Stati membri e con le parti sociali (principio di *partenariato*, art. 8 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.).

4. Le azioni dei fondi sono dirette al raggiungimento di obiettivi prioritari, regionali e/o orizzontali. Gli obiettivi 1 e 2 si definiscono obiettivi *regionali* o *regionalizzati* per il fatto che interessano particolari regioni o aree. L'obiettivo 3, invece, è *orizzontale* perché rappresenta il quadro di riferimento per tutte le azioni a favore delle risorse umane sul territorio nazionale, a prescindere dalle specificità regionali e viene delineato in base a quanto previsto dal Titolo sull'occupazione del Trattato di Amsterdam e della Strategia Europea per l'occupazione.


Ciascun obiettivo ha poi intenti specifici. L'obiettivo 1 mira a "promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo"; l'obiettivo 2 vuole "favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali"; l'obiettivo 3 intende "favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione" (art. 1, regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.).

Ciascun fondo, in base alla propria specificità, contribuisce al conseguimento degli obiettivi prioritari secondo uno schema specifico (obiettivo 1: Fesr, Fse, Feaog, sezione *orientamento*, SFOP; obiettivo 2: Fesr, Fse; obiettivo 3: Fse; cfr. art. 2 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit., e per la spiegazione delle sigle e l'esame delle singole iniziative vedi *infra*, § 5). Tale ripartizione delle risorse tra i diversi obiettivi applica in maniera più completa il principio di concentrazione. La riforma del 1999, per attuare tale principio, nel periodo di programmazione 2000-2006, ha ridotto gli obiettivi prioritari da sette a tre. Lo scopo perseguito è quello di razionalizzare gli interventi comunitari e renderli più efficaci, concentrando le risorse finanziarie in programmi miranti a raggiungere specifici obiettivi, soprattutto all'interno di regioni particolarmente svantaggiate o in ritardo in termini di sviluppo socio-economico.


5. I Fondi strutturali, per il periodo 2000-2006, sono quattro: il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feaog) e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

5.1. Il Fesr è un fondo comunitario che contribuisce al conseguimento degli obiettivi 1 e 2 (art. 2 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.). Attraverso iniziative comunitarie, come Interreg III (iniziativa comunitaria prevista per il periodo 2000-2006 che ha l'obiettivo specifico di promuovere la cooperazione a diversi livelli territoriali), concorre al finanziamento della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e, attraverso Urban II (iniziativa comunitaria che ha l'obiettivo di attivare strategie efficaci per favorire lo sviluppo socio-economico di centri urbani, aree o quartieri degradati), favorisce lo sviluppo economico e sociale delle aree, città o zone sub-urbane in crisi (art. 20 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit., e art. 3 del regolamento (CE) n. 1783/1999, in *EU Boll. Adapt*, 2006, n. 24).


Con riferimento alla iniziativa Interreg III, si vedano: COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 2 settembre 2004, che stabilisce gli Orientamenti della iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo Interreg III*, 2 settembre 2004, 2004/C 226/02; COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio comunitario (Interreg III)*, 28 aprile 2000, 2000/C 143/08, e COMMISSIONE EUROPEA, *"Cooperazione interregionale" – Sezione C dell'iniziativa comunitaria Interreg III*, 7 maggio 2001, COM(2001)1188 def. (tutte in *EU indice A-Z*, voce *Fondi strutturali*).

Con riferimento alla iniziativa Urban II, è possibile consultare COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000, recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile (Urban II)*, 28 aprile 2000, 2000/C 141/04 (in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*).

Il Fesr ha, invece, il compito di “promuovere la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali e la partecipazione allo sviluppo e alla riconversione delle regioni” e di “concorrere alla promozione di uno sviluppo sostenibile e alla creazione di posti di lavoro durevoli” (art. 1 del regolamento (CE) n. 1783/1999, cit.). Tali obiettivi implicano investimenti per creare o salvaguardare posti di lavoro durevoli e per rinnovare le aree urbane degradate, nonché per il rilancio e l'integrazione delle zone rurali e di quelle dipendenti dalla pesca.


5.2. Il Fse è un fondo comunitario, nato nel 1957 dal Trattato istitutivo della Comunità, che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi 1, 2 e 3 (art. 2 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.). L'obiettivo 3 prevede un intervento di tipo *orizzontale*, cioè su tutto il territorio dell'Unione. In particolare, attraverso la iniziativa Equal (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000, recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria sullo sviluppo rurale (Leader+)*, 14 aprile 2000, 2000/C 139/05, in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*, che stabilisce gli orientamenti dell'iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro), finanziata da questo fondo, si vuole supportare la creazione di un mercato del lavoro a cui tutti possano accedere. Per questo motivo i suoi ambiti di intervento coincidono con i quattro pilastri della Strategia Europea per la occupazione: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. Tale fondo intende attivare strategie di lotta contro ogni forma di discriminazione e ineguaglianza rispetto all'accesso al mercato del lavoro (art. 20 del regolamento (CE) n. 1260/1999, cit.), supportando, allo stesso tempo, la Strategia Europea per l'occupazione.

In tale senso tutte le linee di intervento sono coordinate con i Piani nazionali per la occupazione e le attività intraprese, in Italia, rientrano nei Programmi operativi regionali, dal momento che la normativa italiana prevede che le regioni siano competenti in materia di formazione e di politiche attive per l'occupazione.

In specifico, il Fse “fornisce il proprio sostegno a misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità tra uomini e donne, uno sviluppo duraturo e la coesione economica e sociale. In particolare, il fondo contribuisce alle azioni intraprese nell'ambito della Strategia Europea per l'occupazione e degli orientamenti annuali sull'occupazione” (art. 1 del regolamento (CE) n. 1784/1999, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 24).

Nell'ottica di un sostegno alla Strategia Europea per l'occupazione, il Fse ha quindi l'obiettivo di sviluppare, da un lato, il mercato del lavoro, promuovendo le pari opportunità di accesso, e, dall'altro, le risorse umane in esso presenti, attraverso politiche attive del mercato del lavoro, in grado di svilupparne le capacità di inserimento professionale, lo spirito di adattamento e la flessibilità.


Infine, il sostegno finanziario del Fse è concesso sotto forma di aiuto alle persone attraverso attività come la formazione, l'insegnamento professionale, l'orientamento, l'aggiornamento delle competenze, l'accompagnamento di carattere socio-pedagogico, la assistenza a strutture, sistemi e servizi di diverso genere, compresi quelli relativi alla presa in carico delle persone.

5.3. Il Feaog, nato nel 1962, rappresenta lo strumento finanziario della politica agricola comune (PAC) e dello sviluppo rurale. È un fondo comunitario che, coordinandosi con altri strumenti della politica agricola e con gli altri Fondi strutturali, contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo 1 (Feaog, sezione *orientamento*) e dell'obiettivo 2 (Feaog, sezione *garanzia*). In particolare, le misure di sviluppo rurale “[...] sono inserite nelle misure volte a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1) e [...] accompagnano le misure di sostegno alla riconversione socio-economica delle zone con difficoltà strutturale (obiettivo 2) [...]” (art. 1 del regolamento (CE) n. 1257/1999, in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*).

Il fondo comunitario è, quindi, diviso in due sezioni: sezione *orientamento*, nelle zone dell'obiettivo 1, e sezione *garanzia*, nelle zone non comprese nell'obiettivo 1 (art. 35 del regolamento (CE) n. 1257/1999, cit.) e può riguardare diversi settori e progetti.


La sezione *orientamento* finanzia progetti pubblici per migliorare le strutture di produzione, trasformazione e vendita dei prodotti agricoli, fornendo anche aiuti agli agricoltori nelle aree rurali, in coordinamento con altri fondi (Fesr e Fse). Tale sezione è finalizzata a promuovere lo sviluppo bilanciato delle regioni europee. La sezione *garanzia*, invece, supporta le organizzazioni comuni di mercato (ad esempio attraverso azioni di sostegno dei prezzi o di stabilizzazione dei mercati).

Per la programmazione 2000-2006, il Feaog-*Orientamento* cerca di integrare i programmi di sviluppo rurale, incoraggiando tutte le persone che operano nelle aree rurali a collaborare attivamente alla crescita delle stesse, attivando strategie di sviluppo integrate e originali, in particolare attraverso una specifica iniziativa comunitaria. Tale iniziativa, denominata *Leader+*, è, infatti, un programma che vuole ottimizzare i progetti di sviluppo rurale (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000, recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria sullo sviluppo rurale (Leader+)*, cit.). Essa si articola in tre sezioni, in base alla tipologia di azioni da attivare. La sezione 1 prevede la definizione di strategie pilota di sviluppo rurale integrato in territori rurali di dimensioni ridotte; la sezione 2 incentiva la cooperazione tra diversi territori rurali di diversi Stati dell'UE, per condividere le conoscenze e competenze; la sezione 3 sottolinea l'importanza di costruire reti di relazioni ampie per condividere conoscenze e competenze.


5.4. Lo Sfop è un fondo comunitario, istituito nel 1993, che partecipa al conseguimento dell'obiettivo 1 e contribuisce alle azioni strutturali nel settore della pesca per le regioni che non rientrano già nell'ambito di applicazione di tale obiettivo con lo scopo di realizzare i risultati programmati con riferimento alla politica comune della pesca. Oggetto del fondo sono le iniziative di promozione, ristrutturazione e modernizzazione del settore attraverso il sostegno di azioni strutturali nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti, come, per esempio, il rinnovo della flotta e l'ammodernamento delle navi da pesca, la protezione delle risorse alieutiche delle zone marine costiere e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, interventi che possono essere supportati da azioni innovative ed assistenza tecnica (art. 2 del regolamento (CE) n. 1263/1999, in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*).

6. La Commissione Europea ha proposto, relativamente alle azioni comunitarie strutturali per il periodo 2007-2013, un ripensamento globale della politica di coesione economica e sociale, sia a livello normativo, sia a livello di orientamenti e strategie, sia a livello finanziario.

Per quanto riguarda l'aspetto normativo, nel luglio 2006 la Commissione Europea ha presentato alcuni regolamenti per la riforma della politica di coesione e, sul piano strategico, nel luglio del 2005 ha pubblicato una Comunicazione volta a illustrare le linee guida della strategia comunitaria, sempre in tema di azioni strutturali (COMMISSIONE EUROPEA, *Poli-*

tica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, 5 luglio 2005, COM(2005)299, in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*).

Questa nuova normativa definisce le condizioni e le norme specifiche applicabili al finanziamento delle spese connesse alla PAC ed istituisce due nuovi fondi: un Fondo europeo agricolo di garanzia, il Feaga (che finanzia gli interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli, i pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla PAC e alcune azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli sul mercato comunitario) e un Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, il FEASR (che finanzia i programmi di sviluppo rurale).

Nel dicembre del 2005 (vedi COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Conclusioni della Presidenza*, Bruxelles, 15-16 dicembre 2005; CONSIGLIO EUROPEO, *Financial Perspective 2007-2013*, Bruxelles, 19 dicembre 2005, in  indice A-Z, voce *Fondi strutturali*), poi, vengono rese note le prospettive finanziarie 2007-2013, all'interno delle quali si rende evidente la necessità di costruire un nuovo accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e il miglioramento delle procedure di bilancio, in modo da gestire al meglio il quadro finanziario della programmazione 2007-2013.

Questi tre aspetti – normativo, strategico e finanziario – rientrano in un processo di riforma di ampia portata, che, per la programmazione 2007-2013, si pone una serie di traguardi molto ambiziosi, tra i quali la realizzazione di interventi strutturali più mirati sugli orientamenti strategici dell'Unione Europea che intendono coniugare crescita economica e sviluppo sociale (Lisbona e Göteborg), razionalizzando le azioni comunitarie.

Concretamente, la nuova politica di coesione viene articolata su tre nuovi obiettivi primari in materia di interventi strutturali, semplifica il processo di programmazione e cerca di rendere più snelle le procedure di accesso e utilizzo delle risorse comunitarie.

7. Nella nuova programmazione 2007-2013 i Fondi strutturali hanno subito alcune rilevanti modifiche.

Nel 2007 sono stati individuati tre nuovi obiettivi: obiettivo *Convergenza*, obiettivo *Competitività regionale e occupazione*, obiettivo *Cooperazione territoriale europea* (art. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006, in epigrafe).

Per quanto concerne la tipologia dei fondi, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo rimarranno attivi nell'ambito dei finanziamenti comunitari indiretti, sebbene con qualche modifica (vedi *infra*, § 7.1. e § 7.2.), mentre il Fondo europeo agricolo non farà più parte dei Fondi di sviluppo regionale; infine, il Fondo di coesione, da strumento finanziario nella programmazione 2000-2006, diventerà formalmente parte del gruppo dei Fondi strutturali. Quindi, nella nuova programmazione, i Fondi strutturali saranno tre: il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), il Fondo sociale europeo (Fse) e il Fondo di coesione.

L'obiettivo *Convergenza*, che interesserà il Fesr (*infra*, § 7.1.), il Fse (*infra*, § 7.2.) e il Fondo di coesione (*infra*, § 7.3.), è simile all'attuale obiettivo 1 e intende favorire lo sviluppo delle regioni meno avanzate attraverso investimenti nelle risorse umane e nelle risorse fisiche, nella ricerca e nell'innovazione per creare condizioni migliori per la crescita e l'occupazione, nel pieno rispetto dell'ambiente. In particolare, tale obiettivo è volto "ad accelerare la convergenza degli Stati membri e regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti in capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Questo obiettivo costituisce la priorità dei Fondi" (art. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006, cit.).

L'obiettivo *Competitività regionale e occupazione*, che riguarderà il Fesr (*infra*, § 7.1.) e il Fse (*infra*, § 4), ha il compito di favorire lo sviluppo bilanciato di tutte le regioni europee. In specifico tale obiettivo "punta, al di fuori delle regioni in ritardo di sviluppo, a rafforzare la competitività e le attrattive delle regioni e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo di mercati del lavoro" che favoriscano l'inserimento (art. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006, cit.).

L'obiettivo *Cooperazione territoriale europea*, relativo al Fesr (*infra*, § 7.1.), sempre con il fine di favorire uno sviluppo equilibrato, armonico e sostenibile del territorio, ha l'intento di intensificare la cooperazione a più livelli: transfrontaliera e transnazionale, intensificando reti di cooperazione e di scambio di esperienze sull'intero territorio della Unione Europea.

In particolare, tale obiettivo, "è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato" (art. 3 del regolamento (CE) n. 1083/2006, cit.).

La programmazione 2007-2013 prevede anche un ripensamento dei compiti del Fesr e del Fse all'interno dei tre nuovi obiettivi.

7.1. Il Fesr parteciperà al finanziamento di aiuti destinati a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità regionali e sostenendo lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, inclusa la riconversione delle regioni industriali in declino. In specifico, tale fondo contribuirà al finanziamento di investimenti produttivi, di infrastrutture e di alcune iniziative di sviluppo come i servizi alle imprese e/o lo sviluppo di strumenti finanziari come il capitale di rischio, Fondi di credito e di garanzia, ecc. (art. 3 del regolamento (CE) n. 1080/2006, in epigrafe; cfr. A.M. SANSONI, *Le nuove iniziative comunitarie per lo sviluppo di regioni, imprese e città*, che segue in *q. Osservatorio*).

Nell'ambito dell'obiettivo *Convergenza*, il Fesr dovrà favorire programmi per lo sviluppo delle strutture economiche regionali, in settori specifici, favorendo la ricerca e lo sviluppo, l'innovazione, l'imprenditorialità e i legami tra Università e mondo del lavoro, sostenendo, in questo senso, soprattutto le PMI (art. 4 del regolamento (CE) n. 1080/2006, cit.).

Per quanto riguarda l'obiettivo *Competitività regionale e occupazione*, il finanziamento si concentrerà sul sostegno, nella progettazione e nell'attuazione, di sistemi regionali di innovazione efficaci, rafforzando non solo i centri di competenza regionali, industriali o tecnologici, in grado di trasferire tecnologie e innovazioni, ma anche supportando le reti di cooperazione tra imprese, soprattutto PMI e Università (art. 5 del regolamento (CE) n. 1080/2006, cit.). Tali interventi si concentreranno nelle zone diverse dai grandi centri urbani.

Infine, rispetto all'obiettivo *Cooperazione territoriale europea* (*supra*, § 7), i temi di intervento prioritari ruoteranno attorno allo sviluppo dell'imprenditorialità, alla condivisione delle infrastrutture, alla promozione di programmi transnazionali di protezione e gestione delle risorse idriche, alla prevenzione dei rischi e, ancora, alla ricerca e sviluppo tecnologico (art. 6 del regolamento (CE) n. 1080/2006, cit.).

7.2. Nella nuova normativa, il Fse viene ripensato per accordarsi meglio con la Strategia Europea per l'occupazione e le priorità espresse a livello europeo, in termini di inclusione sociale, istruzione e formazione e pari opportunità. Nell'ambito dell'obiettivo *Conver-*

genza, il fondo supporterà interventi finalizzati a migliorare sia le conoscenze e le competenze del capitale umano, potenziando i sistemi di istruzione e formazione, sia la produttività del lavoro. Rispetto all'obiettivo *Competitività regionale e occupazione*, il Fse si concentrerà su programmi a favore dell'occupazione e dell'inclusione, funzionali sia alla promozione dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese sia alla lotta contro qualsiasi forma di discriminazione che impedisca l'accesso al mercato del lavoro (cfr. regolamento (CE) n. 1081/2006, in epigrafe).

7.3. Il Fondo di coesione (cfr. regolamento (CE) n. 1084/2006, in epigrafe, che regolava il Fondo di coesione definito come "strumento finanziario") viene istituito per rafforzare "la coesione economica e sociale della Comunità in una prospettiva di promozione dello sviluppo sostenibile" (art. 1 del regolamento (CE) n. 1084/2006, cit.).


In particolare, il fondo avrà la funzione di integrare gli interventi comunitari di sviluppo regionale riguardanti l'ambiente e le infrastrutture nel settore dei trasporti. Per quanto riguarda la tutela ambientale, il fondo potrà intervenire in aree collegate allo sviluppo sostenibile favorendo programmi funzionali ad incrementare l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili.


Nell'ambito dei trasporti, esso contribuirà ad incentivare progetti che avranno l'intento di migliorare le vie di comunicazione (terrestri, fluviali, marittime ed aeree) nel pieno rispetto dell'ambiente.

Giusi Tiraboschi

Ricercatore Adapt – Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi»

1. Coesione economica e sociale (segue)

1.5. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999*, 11 luglio 2006, n. 1083 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 41).

1.6. PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Regolamento (CE) relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999*, 5 luglio 2006, n. 1080 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 41).

(1.5. – 1.6.) Le nuove iniziative comunitarie per lo sviluppo di regioni, imprese e città

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Jaspers. – **3.** Jeremie. – **4.** Jessica. – **5.** L'importanza delle nuove iniziative.

1. La normativa sui Fondi strutturali (cfr. in particolare i regolamenti n. 1083/2006 e n. 1080/2006, in epigrafe, e, per un commento di quadro, vedi G. TIRABOSCHI, *L'intreccio tra politica di coesione e Strategia di Lisbona: i Fondi strutturali*, che precede in *q. Osservatorio*), adottata nel mese di luglio 2006 dal Consiglio dell'Unione Europea a seguito di lunghe negoziazioni con la Commissione ed il Parlamento, ha ufficializzato la nascita di Jaspers (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*), Jeremie (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) e Jessica (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*).

I nomi, invero piuttosto curiosi, delineano tre nuove iniziative nell'ambito della politica di coesione comunitaria, rivolte ad attori ben precisi: regioni, piccole e medie imprese e città sono infatti, rispettivamente, i soggetti destinatari di Jaspers, Jeremie e Jessica. Presentate dalla Commissione Europea alla fine del 2005 (in occasione della conferenza *Financing Growth and Cohesion in the enlarged EU*, svoltasi a Bruxelles il 24 novembre 2005), esse sono state adottate alla fine di maggio 2006, con la firma dei tre Protocolli di intesa (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, BANCA EUROPEA PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO, *Memorandum of Understanding in respect of Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*, Bruxelles, 30 maggio 2006, in [📖](#) indice A-Z, voce *Fondi strutturali*; COMMISSIONE EUROPEA, FONDO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI, *Memorandum of Understanding in respect of a coordinated approach to improving access to finance for micro to medium enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund*, Bruxelles, 30 maggio 2006, in [📖](#) indice A-Z, voce *Fondi strutturali*; COMMISSIONE EUROPEA, BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI, BANCA DI SVILUPPO DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Memorandum of Understanding in respect of a coordinated approach to the financing of urban renewal and development for the programming period 2007-2013 of the community structural funds*, Bruxelles, 30 maggio 2006, in [📖](#) indice A-Z, voce *Fondi strutturali*).

La caratteristica più interessante dei nuovi strumenti è che essi si basano su un'azione congiunta ed integrata tra un organismo politico-amministrativo – la Commissione – da un lato, ed istituzioni finanziarie – la Banca europea per gli investimenti (Bei), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (Besr), il Fondo europeo per gli investimenti (Fei) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa – dall'altro. Tale scelta si deve al convincimento che solo un'azione di questo tipo possa migliorare l'accesso al credito, definito, in una comunicazione del luglio 2005 (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, COM(2005)299, 5 luglio 2005, in [📖](#) indice A-Z, voce *Fondi strutturali*), l'"elemento fondamentale di qualsiasi strategia volta a promuovere la conoscenza e l'innovazione". Appare infatti evidente come la difficoltà di ottenere finanziamenti per progetti di sviluppo limiti seriamente le possibilità di crescita economica e, conseguentemente, di creazione di nuova occupazione, con pericolose conseguenze sui livelli di coesione economica e sociale. Per contrastare tale situazione, la Commissione ha dunque invitato le istituzioni finanziarie suddette ad avviare una cooperazione finalizzata ad aumentare la disponibilità di risorse finanziarie a favore dei destinatari, assicurando contemporaneamente assistenza tecnica per l'effettiva realizzazione dei progetti di sviluppo. Il risultato di tale innovativa *partnership* è costituito appunto da Jaspers, Jeremie e Jessica, che sono accomunate anche dalla assoluta gratuità e volontarietà della partecipazione.

2. Jaspers intende contribuire alla realizzazione del nuovo obiettivo *Convergenza* dei Fondi strutturali (per un'analisi dei nuovi obiettivi, cfr., ancora, G. TIRABOSCHI, *op. cit.*, qui § 7). L'intento della cooperazione rafforzata tra Commissione, Bei e Bers, che è alla base di Jaspers, è di offrire assistenza tecnica alle regioni europee, affinché possano ottenere più facilmente le risorse comunitarie ed utilizzarle in maniera più efficiente. Tale assistenza, che si basa ovviamente sulla competenza ed esperienza in materia possedute dalle tre istituzioni, comincia nella fase di preparazione dei progetti (che devono riguardare in particolare l'ambiente ed i trasporti) e consiste nell'offerta di consulenza scientifica e finanziaria sulla struttura del progetto, sulla sua fattibilità e sulla sua conformità al diritto comunitario. L'idea che ha spinto la Commissione a proporre la nuova iniziativa è quella di rendere più efficace il *policy-making* stesso della politica di coesione, aiutando gli Stati a presentare progetti di migliore qualità che possano essere approvati più facil-

mente e con maggiore rapidità dalla Commissione stessa al momento del processo di selezione.

Per evitare la dispersione di risorse, e garantire quindi l'efficacia dell'azione, Jaspers è improntato ai principi della concentrazione e della specializzazione: da un lato, infatti, si concentra sui nuovi Stati membri (i dieci entrati nel 2004, più Romania e Bulgaria, ammessi all'inizio del 2007); dall'altro, esso entra in gioco unicamente per progetti che presentino costi superiori ai 25 milioni di euro, se legati all'ambiente, e ai 50 milioni nel caso dei trasporti. Anche negli Stati più piccoli (come ad esempio Malta e Cipro), in cui inevitabilmente i progetti non possono raggiungere tali soglie, l'assistenza si deve concentrare comunque sui progetti di maggiori dimensioni. Come accennato, la consulenza, oltre ad essere completamente gratuita, non prevede alcuna forma di obbligatorietà e sono dunque gli Stati e le regioni a decidere se fruirne o meno.

Dal punto di vista organizzativo, infine, alla sede centrale di Jaspers, presso la Bei, si affiancano tre uffici costituiti a Varsavia, Vienna e Bucarest, responsabili rispettivamente di una macro-area settentrionale (comprendente la Polonia e i tre Stati baltici), di una centrale (riguardante Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia), ed infine di una meridionale (relativa a Romania, Bulgaria, Malta e Cipro).

3. L'obiettivo di Jeremie è consentire agli Stati ed alle regioni europee di utilizzare una parte dei fondi loro concessi tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), per sostenere lo *start-up* di nuove imprese e l'innovazione tecnologica di quelle esistenti, grazie ad un accesso al credito facilitato. La Commissione Europea ed il Fei mirano infatti a rendere più agevole per le piccole e medie imprese europee l'accesso ai finanziamenti ed in particolare a sviluppare il microcredito, il capitale di rischio, i prestiti o le garanzie e altre forme innovative di finanziamento, oltre a garantire anche in questo caso assistenza tecnica ai soggetti destinatari.

Dopo una fase preparatoria (conclusasi alla fine del 2006), dedicata alla valutazione della offerta esistente di progetti di ingegneria finanziaria ed all'analisi del fabbisogno degli Stati membri, a partire dal 1° gennaio 2007 Jeremie è entrato nella sua fase operativa. Essa prevede innanzitutto la scelta di un *holding-fund* (che può essere il Fei oppure una istituzione finanziaria nazionale), incaricato della gestione dell'iniziativa; deciso l'*holding-fund*, esso chiede agli intermediari finanziari interessati (ad esempio banche e fondi di garanzia) di avanzare le loro proposte per incanalare verso il livello locale i finanziamenti disponibili. L'*holding-fund* conduce il processo di selezione che porta all'accreditamento (sottoposto peraltro a valutazione periodica) degli intermediari finanziari. Questi ultimi, usufruendo degli strumenti messi a disposizione dall'*holding-fund*, interagiscono direttamente con le imprese, concedendo loro capitale di rischio, prestiti o garanzie a tasso agevolato. Gli intermediari finanziari sono tenuti inoltre a monitorare l'implementazione degli investimenti effettuati dalle imprese e a riferire regolarmente all'*holding-fund* di competenza.

L'aspetto più significativo, e che qui preme sottolineare, è che, una volta restituiti, i fondi possono essere re-investiti in nuove attività, creando così un effetto "moltiplicatore" e le condizioni per uno sviluppo sostenibile e duraturo.

Per poter accedere ai finanziamenti, le imprese devono rispettare però alcune condizioni: non superare le 249 unità di personale, avere un fatturato annuale di massimo 50 milioni di euro e/o un bilancio annuale non superiore ai 43 milioni di euro. Tali criteri sono stati stabiliti proprio per far sì che siano le micro, piccole e medie imprese ad approfittare di questa nuova opportunità comunitaria. Inoltre, la preferenza deve essere data alle piccole imprese (con meno di 50 dipendenti ed un bilancio annuale inferiore ai 10 milioni di euro) e a quelle micro (con meno di 10 dipendenti ed un bilancio annuale non superiore ai 2 milioni di euro).

4. Jessica è un'iniziativa analoga alla precedente, concepita però per favorire uno svilup-

po sostenibile delle realtà locali. La comunicazione del luglio 2005, sopra richiamata, insisteva infatti sull'importanza di uno sviluppo locale equilibrato ai fini del rafforzamento della coesione economica e sociale. Conformemente a questo orientamento, la Commissione, la Bei e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa intendono, attraverso una combinazione di sovvenzioni e di prestiti, facilitare l'accesso al credito e la progettazione ed implementazione di piani di sviluppo e rinnovamento urbano, che prestino una particolare attenzione al settore dell'edilizia sociale.


Nello specifico, Jessica mira, da un lato, ad unire sovvenzioni e prestiti privati, senza gravare quindi sulle finanze pubbliche e, dall'altro, ad offrire agli attori interessati l'esperienza e la competenza delle istituzioni finanziarie coinvolte. Il finanziamento dei progetti può seguire due procedure: la prima prevede che le autorità nazionali incaricate della gestione dei fondi selezionino un fondo di sviluppo urbano presso il quale versare i finanziamenti destinati alla realizzazione dei progetti di sviluppo e rinnovamento; nel secondo caso, invece, le autorità nazionali scelgono un *holding-fund* (che potrebbe essere ad esempio la Bei stessa), incaricato poi di selezionare i fondi di sviluppo urbano. Questa seconda modalità è considerata foriera di numerosi benefici, tra cui la garanzia di avviare procedure di gestione meno complesse e di affidarsi ad istituzioni con grande esperienza nel settore. Una volta scelta la modalità, sono siglati accordi di finanziamento flessibili (che prevedono cioè la possibilità di ricorrere a contributi ulteriori) che stabiliscono chiaramente le fasi di progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione dei progetti di sviluppo urbano, ai quali sono assicurati finanziamenti a condizioni competitive. Si noti che tali progetti possono basarsi anche su *partnerships* pubblico-privato. Non solo. Analogamente a quanto si verifica nel caso di Jeremie, una volta restituiti, i fondi possono essere investiti nuovamente in altri progetti di sviluppo e rinnovamento.


5. È naturalmente prematuro tentare una valutazione delle nuove iniziative comunitarie, che potranno essere giudicate compiutamente solo alla fine dell'attuale periodo di programmazione, vale a dire nel 2013. Tuttavia, Jaspers, Jeremie e Jessica riscuotono fin dal loro avvio l'interesse dell'osservatore poiché si profilano come strumenti capaci di creare meccanismi virtuosi di sviluppo. Essi, infatti, consentono di diffondere l'utilizzo di metodi di finanziamento innovativi e sostenibili e, contemporaneamente, assistenza e consulenza tecnica, fondamentale per migliorare le capacità progettuali e gestionali degli attori nazionali. Di conseguenza, essi possono contribuire in maniera significativa al miglioramento della *governance* e dell'efficacia della politica di coesione comunitaria. E ciò sembra vero non solo relativamente ai nuovi Stati membri, in molti casi non ancora pienamente in possesso dei mezzi amministrativi e gestionali necessari per usufruire dei fondi comunitari, ma anche ai "vecchi" Stati membri che, di fronte ad una progressiva riduzione delle risorse a loro disposizione, sono assolutamente obbligati a sperimentare nuove forme di finanziamento e di *partnership* in grado di garantire loro crescita e sviluppo.


Anna Maria Sansoni


Collaboratore – Fondazione «Marco Biagi»


2. Istruzione e formazione

2.1. COMMISSIONE EUROPEA, *European Network on Quality Assurance in Vet*, Work programme 2006-2007, febbraio 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 25).

2.2. K. PAGE, *A preliminary study on the current state of e-learning in lifelong learning*, Cedefop, Panorama series, 123, 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 7).

2.3. COMMISSIONE EUROPEA, *Fundamentals of a “Common Quality Assurance Framework” (CQAF) for VET in Europe*, settembre 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 25).

2.4. COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita dell'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, febbraio 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 31).

2.5. P. DESCY, M. TESSARING, *The value of learning. Evaluation and impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe: executive summary*, Cedefop, 2005 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 3).

(2.1. – 2.5.) Il quadro europeo delle politiche in materia di istruzione e formazione professionale: metodi di valutazione e buone pratiche

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** La cooperazione europea per la garanzia della qualità nella istruzione e nella formazione. – **3.** L'importanza della valutazione. – **4.** Il caso dell'*e-learning*.

1. Con il rilancio della Strategia di Lisbona i Paesi europei hanno aumentato la consapevolezza che la valorizzazione del capitale umano, attraverso una adeguata formazione, rappresenta il presupposto fondamentale di una politica di ripresa della competitività. La qualità del fattore umano risulta infatti una componente importante della crescita economica perché favorisce, sul lungo periodo, il miglioramento del lavoro e l'introduzione, a livello organizzativo, di innovazioni e di cambiamenti.

La formazione diventa quindi un elemento importante all'interno delle politiche attive per l'occupazione, in grado di promuovere l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale degli individui, incrementando, nello stesso tempo, lo sviluppo economico-sociale globale.

All'interno di questa prospettiva, la formazione deve essere caratterizzata da un alto livello qualitativo, che può essere raggiunto e mantenuto solo se i percorsi formativi diventano oggetto di valutazione continua e se vengono realizzati attraverso l'utilizzo di metodologie didattiche innovative.


2. A livello comunitario, la consapevolezza dell'importanza della qualità della formazione e la necessità che essa possa essere favorita attraverso una maggiore cooperazione europea sono elementi emersi molto gradualmente nel corso del tempo.

Un primo segnale di consapevolezza in questo senso viene espresso nel 1999 quando 29 Paesi europei firmano la *Dichiarazione di Bologna* (cfr. in *q. Rivista*, 2005, n. 4, 1204, commento a *The European Higher Education Area – Achieving the Goals*, Comunicato della Conferenza Europea dei Ministri Responsabili per l'Istruzione Superiore, Bergen, 19 e 20 maggio 2005, e anche i riferimenti contenuti in M. TIRABOSCHI, *Investire sulla conoscenza e le sedi dell'alta formazione: il ruolo strategico delle Università per conseguire gli obiettivi di Lisbona*, in *q. Rivista*, 2005, n. 3, 899).

Tale accordo, che riguarda però solo la formazione superiore, dà avvio formalmente al *Processo di Bologna*, un percorso di riforma che, attraverso una adesione libera e volontaria da parte di diversi governi europei, prevede di costruire, entro il 2010, uno *Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore* integrato a quello della *Ricerca*, destinato a diventare, almeno secondo le intenzioni dei Paesi partecipanti, un polo europeo di eccellenza e un punto di approdo e di riferimento per i “cervelli” di tutto il mondo.

Il processo di riforma, funzionale quindi a favorire la formazione, l'incontro e la mobilità degli “attori” della conoscenza, concretamente si traduce nell'impegno e nella collaborazione dei singoli governi a ristrutturare i sistemi nazionali di istruzione superiore in modo tale che diventino omogenei, comprensibili e comparabili a livello internazionale. Pre-

supposto al raggiungimento di tale traguardo è la stretta collaborazione tra i Paesi e tra i vari attori che, a diverso titolo e livello, lavorano insieme nell'ambito dell'istruzione e della formazione.

3. Per garantire lo scambio di idee, di modelli teorici e di esperienze – incentivato fortemente anche dalla *Dichiarazione di Copenhagen* (vedi COMMISSIONE EUROPEA, *The Copenhagen Declaration*, 29-30 novembre 2002, in  indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*. Il 30 novembre 2002, i Ministri dell'istruzione di 31 Paesi europei e la Commissione Europea hanno adottato la *Dichiarazione di Copenaghen* per promuovere una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale) – nel 2005 la Commissione Europea-Direzione generale dell'istruzione e della cultura, con il supporto degli Stati membri, dei Paesi EFTA/SEE, dei Paesi candidati e delle parti sociali europee, e con il parere favorevole del *Comitato consuntivo per la formazione professionale*, crea la *Rete europea per la garanzia della qualità* nell'istruzione e nella formazione professionale. Tale Rete, costituita su base volontaria, vuole incentivare l'utilizzo di un *Quadro comune di garanzia della qualità* (vedi COMMISSIONE EUROPEA, *Fundamentals of a "Common Quality Assurance Framework" (CQAF) for VET in Europe*, in epigrafe) per favorire la nascita e lo sviluppo di sistemi di istruzione e formazione di dimensione europea, qualitativamente di alto profilo e in grado di rilasciare titoli di studio comprensibili da tutti i Paesi europei e comparabili fra loro.

La *Rete europea per la garanzia della qualità* ha lo scopo di costruire una collaborazione "sostenibile" fra gli Stati per elaborare modelli e schemi di riferimento e/o di azione comuni in grado di garantire, ovunque in Europa, un sistema di istruzione e formazione efficace, attraente e qualitativamente di alto profilo.

Per rendere operative queste dichiarazioni di intenti, la Rete organizza incontri di discussione e di confronto, diffonde i risultati degli studi messi in atto e offre una serie di programmi di formazione validi a livello europeo.

Per quanto riguarda i Paesi partecipanti, la Rete è attualmente costituita da 22 membri che, identificati dalle autorità nazionali e dalle parti sociali, sono stati scelti dagli Stati membri stessi in collaborazione con i Paesi EFTA/SEE, i Paesi candidati e le parti sociali europee.

L'adesione, come anticipato precedentemente, deve essere volontaria e la cooperazione promossa deve essere di tipo *bottom-up*, deve coinvolgere gli Stati membri, i Paesi EFTA/SEE, i Paesi candidati e le parti sociali europee e deve implementare iniziative calibrate sugli effettivi bisogni dei cittadini europei.

Il Cedefop, *The European Centre for the Development of Vocational*, l'agenzia europea che si occupa di promuovere la formazione professionale tra i Paesi europei, partecipa alla Rete in qualità di supervisore tecnico-scientifico, supportato dalla Fondazione europea per la formazione.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, la Rete dispone di una *Assemblea generale* a cui partecipano non solo il Cedefop e la Fondazione europea per la formazione ma anche alcuni esperti esterni, per garantire una maggiore oggettività nell'attività di supervisione.

L'Assemblea, che si riunisce due volte all'anno, oltre ad una funzione "relazionale" di coordinamento tra i vari partner o tra i vari Paesi aderenti, ricopre l'importante ruolo di definire ed implementare il *programma di lavoro* (vedi COMMISSIONE EUROPEA, *European Network on Quality Assurance in Vet, Work programme 2006-2007*, in epigrafe), monitorarlo e diffonderne i risultati, non solo attraverso incontri di discussione, *report* e tavole rotonde, ma anche attraverso una comunità virtuale, gestita dal Cedefop, che rafforza, intensificandolo, il canale di comunicazione e lo scambio di informazioni ed esperienze tra i diversi attori coinvolti.

Sempre relativamente alla comunicazione e alla circolazione delle informazioni, la Rete

europea può contare anche sul supporto dei *Punti di riferimento nazionali per la garanzia della qualità* che contribuiscono alla raccolta e alla diffusione delle informazioni, permettendo anche un confronto comparato tra i diversi contesti nazionali e tra di essi e il panorama internazionale. L'attività di questi *Punti di riferimento nazionali* consiste essenzialmente nell'informare, rispetto alle iniziative della Rete, tutti coloro che a diverso titolo sono coinvolti o interessati a conoscerle e nell'aiutare a realizzare praticamente le iniziative previste dai *programmi di lavoro*.

Tutte le attività realizzate dalla Rete sono valutate sia *in itinere* sia *ex post* e i risultati ottenuti sono raccolti all'interno di *report* annuali che, a loro volta, costituiscono la base sulla quale delineare i rapporti biennali di monitoraggio dei progressi dell'agenda di Lisbona in relazione ai temi dell'istruzione e della formazione (COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita dell'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, febbraio 2005, in epigrafe).

La valutazione diventa quindi un fattore necessario per verificare non solo la qualità ma anche il livello di *performance* di qualsiasi intervento formativo o processo di cambiamento e il suo impatto sulla realtà concreta.

Il rapporto del Cedefop, *The value of learning. Evaluation and impact of education and training*, in epigrafe, raccoglie una serie diversificata di dati che tentano di valutare l'impatto della formazione scolastica e professionale sugli individui e, come accennato sopra, sul contesto economico-sociale.

Tale rapporto ricorda che il processo di valutazione è al centro di qualsiasi processo formativo e rappresenta un utile strumento per verificarne l'effettiva implementazione e il livello qualitativo. La valutazione può essere di due tipi: la valutazione "formativa" e la valutazione "per sommatoria". La valutazione "formativa" è utilizzata sia *in itinere* sia *ex post* e raccoglie le evidenze empiriche per verificare l'efficacia e la qualità degli interventi formativi e dei processi di cambiamento e/o di ricerca realizzati. Quando è *in itinere*, essa fornisce dei riscontri immediati sui processi in atto, permettendo la individuazione, nel breve periodo, di eventuali percorsi correttivi in caso di esiti non soddisfacenti. La valutazione "per sommatoria" avviene, invece, una volta terminato l'intervento formativo o il processo di cambiamento e/o di ricerca. Essa utilizza spesso metodi quantitativi di analisi che, permettendo un confronto "quantitativo" comparato dei dati raccolti, forniscono indicazioni correttive maggiormente oggettive e generalizzabili, di più ampio respiro rispetto alle considerazioni derivanti da una valutazione "formativa".

All'interno di tale prospettiva, risulta molto importante anche la "ricerca di impatto". Essa, diversamente dalla valutazione, non si focalizza solo sui risultati di ciascun percorso formativo e/o di ricerca avviato, ma tenta di sondare l'impatto concreto di ciascun programma o percorso, misurando, ad esempio, l'impatto della formazione innanzi tutto sulle caratteristiche personali e professionali delle singole persone e poi, di conseguenza, sull'intero contesto economico e sociale.

Purtroppo, tale sistema di valutazione allargato, che comprende anche questo ultimo tipo di verifica empirica, non viene molto utilizzato dagli Stati, in quanto il contesto imprenditoriale non solo non applica questi metodi valutativi, ma, molto spesso, non realizza nemmeno interventi formativi per migliorare la qualità del proprio "capitale umano".

Ovviamente, questo tipo di comportamento determina conseguenze non indifferenti sul piano economico e sociale, in quanto, come sopra anticipato, la formazione, come strumento di inclusione nel mercato del lavoro, valorizza le risorse umane e permette di migliorare il fattore lavoro, favorendo, quindi, contemporaneamente, la crescita economica e l'inclusione sociale.

Nello studio del 2004 di A. Green, richiamato dalla ricerca in commento, emerge, infine, come la formazione e l'istruzione condizionino e supportino valori quali rispetto, tolleranza e democrazia.

4. All'interno di tale contesto, come esempio di buona pratica, l'*e-learning* può diventare una metodologia didattica estremamente efficace per favorire percorsi formativi qualitativamente di alto profilo.

Per rispettare tale caratteristica, essi dovranno essere strutturati in modo da favorire la crescita personale e professionale delle risorse umane, lo sviluppo della capacità innovativa delle realtà organizzative e, quindi, del mercato del lavoro e del tessuto economico.

Per *e-learning* si intende l'“uso di nuove tecnologie multimediali e di Internet per migliorare la qualità dell'apprendimento mediante l'accesso a risorse e servizi e a collaborazioni e interscambi a grande distanza”.

Lo studio introduttivo allo stato attuale dell'*e-learning* nella prospettiva di una formazione continua (K. PAGE, *A preliminary study on the current state of e-learning in lifelong learning*, Cedefop, Panorama series, 123, 2006, in epigrafe) sottolinea esplicitamente che, nella società della conoscenza, le nuove tecnologie sono essenziali per diverse ragioni. Innanzi tutto esse possono diventare un potente mezzo di promozione degli obiettivi di occupabilità, di adattabilità e di integrazione sociale. Poi, se offrono una formazione qualitativamente di alto livello per tutte le persone che desiderano conoscere, formarsi e aggiornarsi, esse possono contribuire fortemente a porre rimedio all'insoddisfacente livello di competenza nell'uso delle TIC da parte dei cittadini europei.

Come messo in luce dal Comunicato di Maastricht (*Maastricht Communicate on the Future Priorities of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training (VET)*, in *Boll. Adapt*, 2004, n. 48), e coerentemente con il processo complessivo di ripensamento della Strategia di Lisbona intervenuto nel corso del 2005, l'istruzione scientifica e tecnica rappresenta uno dei traguardi principali per l'Europa. Lo sviluppo di una cultura tecnologica costituisce quindi una delle nuove competenze di base che occorre potere acquisire tramite l'apprendimento permanente. La stessa formazione permanente può essere concretamente implementata attraverso l'uso di tecnologie informatiche.


A fronte di tale definizione, l'indagine condotta all'interno di *A preliminary study* ha consentito di trarre alcune informazioni generali e di formulare alcune proposte.

In base ai dati raccolti, in particolare, sono emersi, all'interno di tutti i Paesi considerati, elementi che favoriscono l'uso dell'*e-learning* accanto ad altri che invece lo rallentano. L'esistenza di molte connessioni alla rete, l'organizzazione di iniziative mirate ad incrementare il basso livello di alfabetizzazione digitale, la cooperazione tra istituzioni formative e piccole-medie imprese e la implementazione di programmi o iniziative di scambio culturale, anche virtuali, sono fattori che favoriscono l'impiego dell'*e-learning*. La mancanza di programmi *e-learning* specificamente pensati per la formazione professionale e/o continua, il basso livello qualitativo dell'offerta formativa esistente, la mancanza di finanziamenti pubblici per sostenere la diffusione dell'*e-learning* all'interno di percorsi di formazione continua e la bassa diffusione della cultura digitale rappresentano invece alcuni degli elementi che inibiscono fortemente l'introduzione e lo sviluppo dell'*e-learning* sia come approccio pedagogico sia come metodologia didattica.

All'interno di questo quadro generale, sembra però che il problema maggiormente preoccupante sia rappresentato principalmente dalla formazione professionale all'interno della quale l'*e-learning* non solo è scarsamente utilizzata ma soprattutto è poco accreditata e non viene riconosciuta come una metodologia efficace di apprendimento e di trasmissione della cultura.


Tali criticità potrebbero essere affrontate in vari modi. Il miglioramento materiale della affidabilità della tecnologia informatica, l'allargamento della fascia di possibili utenti, l'aumento del livello di alfabetizzazione informatica di base e dell'entità degli investimenti destinati ad essa e l'incremento, nell'ambito della formazione continua e/o professionale, del numero di corsi che utilizzano l'*e-learning* rappresentano alcuni suggerimenti per iniziare a risolvere concretamente il problema.

3. Lavoro a termine (o a tempo determinato)

3.1. C. Giust. 7 settembre 2006 in causa C-180/04, Vassallo c. Azienda ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convenzionate (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 44).

Lavoro a termine (o a tempo determinato) - Direttiva n. 1999/70/CE - Clausole 1, lett. b), e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in caso di violazione delle norme che disciplinano i contratti a tempo determinato stipulati in successione - Possibilità di deroga per i contratti di lavoro conclusi con una pubblica amministrazione.

L'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretato nel senso che non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale che esclude, in caso di abuso derivante dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, che questi siano trasformati in contratti o rapporti di lavoro a tempo indeterminato, mentre tale trasformazione è prevista per i contratti e i rapporti di lavoro conclusi con un datore di lavoro appartenente al settore privato, qualora tale normativa contenga un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare un utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico.

3.2. C. Giust. 4 luglio 2006 in causa C-212/04, Adeneler et al. c. Elog (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 39).

Lavoro a termine (o a tempo determinato) - Direttiva n. 1999/70/CE - Clausole 1, lett. b), e 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato - Successione di contratti di lavoro a tempo determinato nel settore pubblico - Nozioni di "contratti successivi" e di "ragioni oggettive" che giustificano il rinnovo di tali contratti - Misure di prevenzione degli abusi - Sanzioni - Portata dell'obbligo di interpretazione conforme.

1) La clausola 5, n. 1, lett. a), dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa osta all'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi che sia giustificata dalla sola circostanza di essere prevista da una disposizione legislativa o regolamentare generale di uno Stato membro. Al contrario, la nozione di "ragioni obiettive" ai sensi della detta clausola esige che il ricorso a questo tipo particolare di rapporti di lavoro, quale previsto dalla normativa nazionale, sia giustificato dall'esistenza di elementi concreti relativi in particolare all'attività di cui trattasi e alle condizioni del suo esercizio.

2) La clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, quale quella controversa nella causa principale, la quale stabilisce che soltanto i contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato non separati gli uni dagli altri da un lasso temporale superiore a 20 giorni lavorativi devono essere considerati "successivi" ai sensi di detta clausola.

3) In circostanze quali quelle cui alla causa principale, l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretato nel senso che, qualora l'ordinamento giuridico interno

dello Stato membro interessato non preveda, nel settore considerato, altra misura effettiva per evitare e, nel caso, sanzionare l'utilizzazione abusiva di contratti a tempo determinato successivi, detto accordo quadro osta all'applicazione di una normativa nazionale che vieta in maniera assoluta, nel solo settore pubblico, di trasformare in un contratto di lavoro a tempo indeterminato una successione di contratti a tempo determinato che, di fatto, hanno avuto il fine di soddisfare "fabbisogni permanenti e durevoli" del datore di lavoro e devono essere considerati abusivi.

4) Nell'ipotesi di tardiva attuazione nell'ordinamento giuridico dello stato membro interessato di una direttiva e in mancanza di efficacia diretta delle disposizioni rilevanti di quest'ultima, i giudici nazionali devono nella misura del possibile interpretare il diritto interno, a partire dalla scadenza del termine di attuazione, alla luce del testo e della finalità della direttiva di cui trattasi al fine di raggiungere i risultati perseguiti da quest'ultima, privilegiando l'interpretazione delle disposizioni nazionali che sono maggiormente conformi a tale finalità, per giungere così ad una soluzione compatibile con le disposizioni di detta normativa.

(3.1. – 3.2.) Il lavoro a termine nell'ordinamento comunitario: le precisazioni della Corte di Giustizia

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Sul momento in cui sorge l'obbligo di interpretazione del diritto nazionale in conformità ad una direttiva. – **3.** La ragione obiettiva per il ricorso a contratti a tempo determinato. – **4.** Sull'interpretazione del concetto di contratti successivi. – **5.** *Segue:* sulla problematica della conversione di rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. – **6.** Sul divieto di conversione di rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato nel settore pubblico.

1. La possibilità di una revisione della disciplina che regola il contratto a termine ha riportato l'istituto al centro del dibattito giuslavoristico.

Il Ministro del lavoro, Cesare Damiano, nell'ambito di un recente convegno a Venezia, ha, infatti, dichiarato che il Governo intende rivedere l'attuale disciplina nazionale (sul tema, si veda L. MONTUSCHI, *Il contratto a termine e la liberalizzazione negata*, in *q. Rivista*, 2006, 109 ss.) perché "la forma normale di occupazione deve essere il lavoro a tempo indeterminato per cui il ricorso a contratti a termine deve rappresentare un'anomalia, rispondere a esigenze precise delle aziende e non essere la norma come è stato in questi anni".

Revisione della disciplina che, comunque, sarà preceduta da una fase di intense trattative tra le parti sociali chiamate a mettere a punto un nuovo avviso sociale.

Le sentenze in epigrafe (in una lettura coordinata con la sentenza C. Giust. 27 novembre 2005, in causa C-144/04, *Mangold*, in *EU Boll. Adapt*, 2005, n. 47) costituiscono, in questo contesto, una sorta di stella polare per il legislatore nazionale che non può discostarsi dagli obiettivi fissati dall'ordinamento comunitario così come interpretato dalla Corte di Giustizia.

Le questioni affrontate nelle sentenze sono, sostanzialmente, cinque:

- a) il momento in cui sorge l'obbligo di interpretazione del diritto nazionale in conformità ad una direttiva;
- b) l'identificazione del concetto di "ragione obiettiva" per il ricorso a contratti a tempo determinato;
- c) l'interpretazione del concetto di contratti successivi;
- d) la connessa problematica della conversione di rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato;
- e) il divieto di conversione di rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato nel settore pubblico (sancito nell'ordinamento greco e italiano).

2. Il giudice greco, nel caso *Adeneler*, in epigrafe, ha posto una prima questione: da quale momento ha l'obbligo di interpretare il proprio diritto nazionale in conformità ad una direttiva non dotata di efficacia diretta? Il giudice di rinvio ha fatto riferimento a tre momenti: la scadenza del termine di attuazione; il momento di entrata in vigore della direttiva; l'entrata in vigore dei provvedimenti (tardivi) di attuazione di una direttiva nell'ordinamento giuridico interno.

Secondo la Corte (punto 115) l'obbligo di interpretazione sorge "solamente a partire dalla scadenza del termine di attuazione stabilito in una direttiva". In sostanza, il giudice nazionale, in nessun caso, può scegliere di attendere sino all'effettiva, eventualmente ritardata, attuazione della direttiva nel diritto nazionale.

L'avvocato generale, nelle sue conclusioni, si era spinto oltre affermando "che le disposizioni del diritto nazionale devono essere interpretate e applicate in modo conforme ad una direttiva già prima della scadenza del suo termine di attuazione, più precisamente *dal momento dell'entrata in vigore della direttiva*" (punto 45 delle conclusioni).

Prendendo le mosse dalla considerazione che le direttive producono "effetti giuridici" già con la loro entrata in vigore, l'avvocato generale afferma, infatti, che, da tale momento, sorge (non solo) un *obbligo di astensione* (dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva) ma anche un *obbligo positivo* di adottare tutte le adeguate misure di carattere generale o particolare per assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

Sul tema, la decisione della Corte appare sibillina.

Nella motivazione si legge, infatti, che "dalla data in cui la direttiva è entrata in vigore i giudici degli Stati membri *devono astenersi* per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito nella direttiva" (punto 123).

Ma, mentre l'obbligo di astensione (il divieto di vanificare gli obiettivi posti dalla direttiva) è, perfettamente, percepibile nei confronti del legislatore (che deve astenersi dall'adottare disposizioni in contrasto con la direttiva), esso è più difficile da cogliere nei confronti dei giudici nazionali (che, comunque, nell'attività giurisdizionale, devono svolgere una funzione attiva).

In sostanza, il giudice nazionale, dal *momento di entrata in vigore della direttiva*, non potrà, certo, *disapplicare* la normativa nazionale contrastante (cfr. sentenza 5 febbraio 2004, C-157/02, *Rieser*, punti 67 e 69) ma *potrebbe* (il condizionale è d'obbligo, considerata la sentenza in commento) *interpretare* la normativa vigente *in modo conforme* alla direttiva, contribuendo alla realizzazione dello scopo della direttiva già prima della scadenza del termine di attuazione.

Sicuramente, sul tema, la Corte avrà modo di tornare per chiarire, meglio, il suo pensiero.

3. Il giudice greco, nella seconda questione, chiede, in sostanza, quali considerazioni, secondo l'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, possono rappresentare ragioni obiettive che giustificano la stipulazione di contratti a tempo determinato successivi.

In tale contesto, in particolare, viene chiesto se la semplice circostanza che la stipulazione di un contratto a tempo determinato sia prevista dalla legge costituisca una ragione obiettiva ai sensi dell'accordo quadro.

La risposta della Corte è chiara.

Fermo restando che la nozione di "ragioni obiettive" non è definita dall'accordo quadro "il suo senso e la sua portata devono essere determinati considerato lo scopo perseguito da quest'ultimo nonché il contesto in cui detta clausola si inserisce" (punto 60).

Al riguardo, osserva la Corte, l'accordo quadro "parte dalla premessa secondo la quale i contratti di lavoro a tempo indeterminato rappresentano la forma comune dei rapporti di lavoro, pur riconoscendo che i contratti di lavoro a tempo determinato rappresentano una caratteristica dell'impiego in alcuni settori e per determinate occupazioni e attività" (punto 61); di conseguenza (come rilevato nella sentenza *Mangold*, punto 64), il beneficio della stabilità dell'impiego è inteso come un elemento portante della tutela dei lavoratori,

“mentre soltanto in alcune circostanze i contratti di lavoro a tempo determinato sono atti a rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori” (punto 62).

Da tali premesse discende:

a) che la nozione di “ragioni obiettive” deve essere intesa nel senso che “si riferisce a circostanze precise e concrete caratterizzanti una determinata attività e, pertanto, tali da giustificare in tale particolare contesto l'utilizzazione di contratti di lavoro a tempo determinato successivi” (punto 69);

b) che “una disposizione nazionale che si limitasse ad autorizzare in modo generale ed astratto il ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato successivi, non soddisferebbe i requisiti” (punto 71) indicati dalla Corte.

Ma quali sono le ricadute della sentenza sul diritto interno?

In particolare, può sostenersi che, in base alla sentenza, sia necessaria la presenza di “ragioni obiettive” per la stipulazione del *primo* contratto a termine.

La risposta sembrerebbe negativa sulla base della sentenza *Mangold*.

Nella motivazione di quella sentenza, infatti, si legge espressamente che “l'interpretazione della clausola 5, punto 1, è chiaramente priva di pertinenza ai fini della soluzione della controversia” in esame (punto 43) che atteneva (punto 42) alla stipulazione di “un primo e unico” contratto a termine.

Da qui a sostenere che “è definitivamente confermato che, secondo la direttiva, il primo isolato contratto a termine è completamente libero, quale utile e non pericolosa occasione di occupazione” (cfr. A. VALLEBONA, *Lavoro a termine: primo contratto e clausola di non regresso*, in *DL*, 2006, n. 1-2, II, 14) ne corre.

Non occorre dimenticare, infatti, che secondo il parere espresso dalla Confederazione Europea dei Sindacati (CES), in un documento diffuso subito dopo la conclusione dell'accordo quadro riversato poi nella direttiva n. 70 del 1999, “il riferimento alle ragioni obiettive poste a base del termine deve ritenersi applicabile anche alla stipulazione del primo contratto di lavoro a tempo determinato” (lo ricorda R. FOGLIA, *Lavoro a termine e a tempo indeterminato: due realtà non fungibili neanche per l'ordinamento comunitario*, in *DL*, 2006, n. 1-2, I, 68).

Come dire che la direttiva, *perlopiù indirettamente*, esercita un'influenza sul diritto nazionale con riferimento (anche) alla stipulazione del contratto a termine che dovrà trovare giustificazione in ragioni oggettive, cioè non arbitrarie o fraudolente, ma rispondenti all'oggettivo e concreto interesse dell'impresa, secondo un'opinione, peraltro, largamente condivisa in dottrina (sul tema si vedano i contributi di L. ANGIELLO; G. DONDI, E. GRAGNOLI; L. FIORILLO, R. PESSI; S. LIEBMAN, M. DEL CONTE; S. MAGRINI; A. MARESCA, S. CIUCCIOVINO; M. PERSIANI; G. PROIA; G. SANTORO PASSARELLI, C. TIMELLINI; M. TIRABOSCHI, M. TREMOLADA, in A. VALLEBONA (a cura di), *Colloqui giuridici sul lavoro*, 2006, n. 1, suppl. a *GLav*).

4. La prima parte della terza questione, sollevata nella sentenza *Adeneler*, riguarda uno dei concetti giuridici fondamentali dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato: la definizione del concetto di rapporti di lavoro successivi. In particolare, il giudice di rinvio chiede se la clausola 5, n. 1 e n. 2, dell'accordo quadro osti ad una disposizione, come quella greca, nella quale la sussistenza di contratti di lavoro o rapporti di lavoro successivi viene fatta dipendere dal fatto che tra i contratti di lavoro interessati non intercorra un periodo più lungo di venti giorni.

Anche in questo caso, la motivazione della sentenza è molto chiara.

L'accordo quadro non contiene una definizione del concetto di contratti successivi; anzi, lascia agli Stati membri un ampio potere discrezionale perfino sulla possibilità di regolare la materia (“gli Stati membri [...] dovranno, *se del caso*, stabilire a quali condizioni i contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato [...] devono essere considerati successivi”).

Tuttavia, uno Stato membro, nel momento in cui decide di adottare una siffatta definizione, non è completamente libero, ma vincolato allo scopo della direttiva (vedi punto 82).

Orbene, osserva la Corte, “si deve constatare al riguardo che una disposizione nazionale che consideri successivi i soli contratti di lavoro a tempo determinato separati da un lasso temporale inferiore o pari a 20 giorni lavorativi deve essere considerata tale da compromettere l’obiettivo, la finalità nonché l’effettività dell’accordo quadro. Infatti [...] una definizione così rigida e restrittiva del carattere successivo di diversi contratti di lavoro che si susseguono consentirebbe di assumere lavoratori in modo precario per anni, poiché nella pratica, il lavoratore non avrebbe nella maggior parte dei casi altra scelta che quella di accettare interruzioni dell’ordine di 2 giorni lavorativi nel contesto di una serie di contratti con il suo datore di lavoro” (punti 84 e 85).

Quali sono gli effetti della decisione sul diritto interno?

Com’è noto, in caso di rinnovo del contratto a termine è prevista la sanzione della “conversione” (in contratto a tempo indeterminato) – *ex nunc* oppure, rispettivamente *ex tunc* – a seconda che il rinnovo avvenga in pendenza del prescritto intervallo (variabile in relazione alla durata del rapporto) ovvero “senza soluzione di continuità” rispetto al contratto a termine immediatamente precedente.

Resta, tuttavia, la possibilità di un numero illimitato di rinnovi, purché sia rispettato il prescritto intervallo fra l’uno e l’altro.

Una situazione, quindi, sotto certi aspetti analoga a quella disciplinata dalla normativa greca che induce a ritenere che la disciplina nazionale (n. 368/2001) sia in contrasto con lo scopo della direttiva, favorendo, in sostanza, il ricorso abusivo a rapporti di lavoro a tempo determinato (in senso contrario si veda A. VALLEBONA, *Il lavoro a termine nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *MGL*, 2006, n. 11, 827).

Le perplessità, peraltro, non sono nuove, essendo state avanzate, da tempo, da una parte della dottrina (si veda, per tutti, M. DE LUCA, *Direttiva comunitaria in materia di lavoro a tempo determinato: attuazione nei paesi dell’Unione europea*, in *FI*, 2002, V, 93 ss.) e adombrate, in definitiva, dallo stesso Governo dell’epoca (il sottosegretario Sacconi, in Commissione lavoro del Senato, ebbe, infatti, a dichiarare che “la questione del regime della successione dei contratti è uno dei tipici problemi che dovranno essere oggetto del monitoraggio: al momento il Governo intende attenersi alla lettera dell’avviso comune, ma è disposto a valutare la possibilità di modificare la normativa proposta, in sede di adozione del decreto correttivo, ove si riscontrino gravi e reiterati abusi”).

5. Con la seconda parte della terza questione, il giudice greco affronta il tema della sanzione di un abuso eventuale. Il giudice di rinvio chiede, in sostanza, se l’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato consenta di presumere una conversione di rapporti a tempo determinato in rapporti a tempo indeterminato soltanto nei casi in cui tra rapporti successivi intercorrano periodi non superiori a 20 giorni lavorativi.

La Corte, sul tema, si limita ad osservare che “una siffatta normativa (quella greca) può addirittura comportare conseguenze ancor più gravi per i lavoratori dipendenti, tenuto conto del fatto che essa rende praticamente inoperante la misura nazionale che le autorità elleniche hanno scelto di adottare al fine specifico di dare attuazione alla clausola 5 dell’accordo quadro, misura secondo la quale alcuni contratti di lavoro a tempo determinato si presumono stipulati a tempo indeterminato a condizione, in particolare, che essi siano da considerare successivi ai sensi del decreto presidenziale n. 81/2003” (punto 87).

Sulla questione occorre ricordare che l’accordo quadro lascia alla valutazione discrezionale degli Stati membri la scelta del se e del come sanzionare il ricorso abusivo a rapporti di lavoro a tempo determinato successivi.

L’unica disposizione al riguardo è prevista dalla clausola 5, n. 2, lett. b), dell’accordo quadro che cita la conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato quale esempio, ma non la prevede affatto come obbligatoria.

La disciplina vigente in Italia, alla luce delle superiori considerazioni, non appare in conflitto con l’ordinamento comunitario.

Nulla vieta, peraltro, un cambio di rotta prospettato, ad esempio, nel disegno di legge Salvi (Atto Senato n. 927) che, all’art. 6 (sostituendo il comma 4 dell’attuale art. 5 della l.

n. 368/2001) prevede, *tout court*, la sanzione della conversione *ex tunc* in linea, peraltro, con quanto previsto da altri Paesi europei (Germania, Finlandia e Spagna).

6. Il giudice greco e il Tribunale di Genova, nella causa *Vassallo*, in epigrafe, hanno formulato un'identica questione: se l'accordo quadro debba essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che esclude, in caso di abuso derivante dall'utilizzo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, che questi ultimi siano trasformati in contratti o in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, mentre invece una tale trasformazione è prevista per quanto riguarda i contratti o i rapporti di lavoro conclusi con un datore di lavoro appartenente al settore privato.

La Corte, dopo aver specificato (nella causa *Vassallo*) che la direttiva n. 1999/70 si applica (anche) ai contratti stipulati con le pubbliche amministrazioni, ha precisato (con argomentazione analoga nelle due sentenze in epigrafe) che:

- a) quando, come nelle fattispecie, il diritto comunitario non prevede sanzioni specifiche nel caso in cui siano stati accertati abusi, spetta alle autorità nazionali adottare misure adeguate per far fronte a tali situazioni;
- b) le modalità di attuazione, ancorché rientranti nel diritto interno, non devono, però, essere meno favorevoli di quelle che disciplinano situazioni analoghe di natura interna (principio di equivalenza) né rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività);
- c) spetta al giudice di rinvio determinare se i requisiti fissati dalla Corte siano soddisfatti dalle disposizioni della normativa nazionale pertinente.

La Corte, nella causa *Vassallo*, va, però, oltre affermando "che una normativa nazionale, come quella controversa nella causa principale, che prevede norme imperative relative alla durata e al rinnovo dei contratti a tempo determinato nonché il diritto al risarcimento del danno subito dal lavoratore a seguito del ricorso abusivo da parte della pubblica amministrazione a una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato *sembra, prima facie, soddisfare gli obblighi* ricordati ai punti n. 36-38 (della presente sentenza)" (punto 40).

Questione (per l'Italia) chiusa.

Sembra proprio di sì.

Non a caso viene espressamente richiamata nelle conclusioni dell'avvocato generale (punto 41) la sentenza n. 89 del 2003 della C. Cost. dove si legge che "il principio fondamentale in materia di instaurazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è quello, del tutto estraneo alla disciplina del lavoro privato, dell'accesso mediante concorso, enunciato dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione [...]" pertanto "l'esistenza di tale principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui al primo comma dello stesso art. 97 della Costituzione, di per sé rende palese la non omogeneità – sotto l'aspetto considerato – delle situazioni (dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e quelle dei dipendenti del settore privato) e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio, in luogo della conversione in rapporto a tempo indeterminato" (sul tema, si veda C. FRANCOMANO, *Le peculiarità del contratto a termine nel lavoro pubblico privatizzato*, in *DL*, 2006, n. 1-2, I, 225, e C. BIANCO, *Il principio della non conversione del contratto a termine nel pubblico impiego*, in *LPO*, 2006, n. 6).

Roberto Cosio

Avvocato del Foro di Catania

Presidente – Avvocati Giuslavoristi Italiani, Sezione Regione Sicilia

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

Belgio

- *lavoro occasionale accessorio (1.1. – 1.3.)*

Francia

- *rapporto di lavoro in generale*

(orientamenti della giurisprudenza) (2.1.)

- *apprendistato (2.2. – 2.5.)*
- *lavoro occasionale accessorio (2.6.)*

*Nota per la lettura dell'Osservatorio
internazionale e comparato*

I documenti indicati con il simbolo  sono pubblicati sul sito internet del Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» all'indirizzo www.csmb.unimo.it

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

1. Belgio

1.1. A. PEETERS, A. GEVERS, D. SANDERS, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, studio commissionato da *Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale, Direction générale Emploi et marché du travail*, Bruxelles, 28 aprile 2006, in www.ideaconsult.be (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 29).

1.2. *Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité*, 11 agosto 2001 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 29).

1.3. *Arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services*, 12 dicembre 2001 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 29).

(1.1. – 1.3.) Lavoro accessorio e buoni lavoro: le ragioni di un successo

Sommario: **1.** Introduzione: i servizi di prossimità. – **2.** Il caso belga: il *Contrat de travail A.L.E.* e il sistema dei *titres-services*. – **2.1.** Valutazione dell'efficacia dei *titres-services* e prospettive emergenti nel quadro comparato. – **3.** La sperimentazione avviata nel caso italiano. – **4.** Riflessioni conclusive: quali opportunità di sviluppo per questo istituto?

1. All'inizio del maggio 2006 sono stati pubblicati i risultati di uno studio commissionato dalla Direzione Generale Occupazione e Mercato del lavoro del Servizio pubblico federale belga per valutare l'efficacia dei buoni lavoro (*titres-services*), utilizzati per pagare prestazioni rese nell'ambito dei cosiddetti "servizi di prossimità" (comprendenti l'ampio ventaglio di prestazioni lavorative rese in ambito domestico) (cfr. A. PEETERS, A. GEVERS, D. SANDERS, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2005*, in epigrafe). Il rapporto è di particolare interesse per l'osservatore italiano in considerazione del fatto che gli artt. 70 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 (in *Boll. Adapt*, 2005, n. 34, come modificato dal dm 1° marzo 2006, in *Boll. Adapt*, 2006, n. 26, nonché, per la prima sperimentazione in Provincia di Treviso, MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, ITALIALAVORO, INAIL, VENETO LAVORO, INPS (a cura di), *Poa – Prestazioni occasionali di tipo accessorio*, Treviso, 18 aprile 2006, in www.venetolavoro.it e in *Boll. Adapt*, 2006, n. 23). Il rapporto belga di seguito analizzato (*infra*, § 2) offre pertanto alcuni importanti spunti di riflessione per il confronto con il caso italiano (*infra*, § 3) sviluppati nel paragrafo conclusivo (*infra*, § 4).

Prima di procedere all'analisi del rapporto in epigrafe, è necessario delimitare l'ambito nel quale i *titres-services* trovano applicazione, vale a dire i servizi di prossimità. Essi comprendono le prestazioni ad alta intensità di manodopera effettuate per rispondere a domande individuali o collettive, espressione di una prossimità oggettiva – riferita ad una connotazione spaziale – oppure soggettiva, che attiene cioè alla dimensione relazionale del servizio (cfr. J. LEMAÎTRE, *Services de proximité: bien plus qu'un emploi. Témoignages*, studio commissionato da *Fondation Roi Badouin*, Bruxelles, ottobre 2003, in www.kbs-frb.be e in *Boll. Adapt*, 2006, n. 29). Si deve fin d'ora rilevare che tali attività lavorative si rendono necessarie per far fronte alle crescenti richieste di aiuto ed assistenza in materia di lavoro domestico e cura alla persona in settori in cui la domanda di lavoro, peraltro in costante aumento, è spesso costretta a rimanere inevasa o a trovare soddisfazione solo nel circuito dell'economia sommersa. Realizzare strumenti di politica attiva in questo ambito significa quindi non solo creare nuova occupazione, ma anche in-

centivare il ritorno alla legalità di prestazioni frequentemente condannate alla permanenza nel sottobosco del lavoro nero, favorendo peraltro un contestuale rafforzamento della coesione sociale: da un lato, infatti, simili strumenti consentono l'inserimento professionale di soggetti a rischio di esclusione sociale; dall'altro, si configurano come una forma di aiuto alla persona che facilita anche la conciliazione tra vita professionale e vita familiare (sul punto cfr., ancora, J. LEMAÎTRE, *op. cit.*).

2. Le stesse istituzioni comunitarie hanno riconosciuto la domanda crescente di servizi di prossimità che caratterizza i Paesi europei e la conseguente opportunità di creare nuova occupazione regolare (cfr. in particolare COMMISSIONE EUROPEA, *White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment: The Challenges and Ways Forward Into The 21st Century*, 5 dicembre 1993, COM(1993)700, in [📖](#) indice A-Z, voce *Strategia Europea per l'Occupazione*; COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, 7 aprile 1998, COM(1998)219, in [📖](#) indice A-Z, voce *Lavoro irregolare*; CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione del Consiglio sulla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare*, 29 ottobre 2003, 2003/C 260/01, in [📖](#) indice A-Z, voce *Lavoro irregolare*).

In un contesto di evidente interesse per lo sviluppo dei servizi di prossimità, il Belgio ha sperimentato con successo, dalla fine degli anni Novanta, innovativi strumenti di politica attiva, che hanno meritato il riconoscimento di "buona pratica" nel campo della lotta al lavoro irregolare (cfr. in questo senso la ricerca condotta per conto della Commissione Europea da P. RENOIT ET AL., *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, Bruxelles, maggio 2004, in *ec.europa.eu/employment_social* e in [📖](#) indice A-Z, voce *Lavoro irregolare*). Effettivamente, la legge del 7 aprile 1999 (in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2006, n. 29) ha introdotto il cosiddetto *Contrat de travail A.L.E.* per offrire ai disoccupati di lungo periodo occasioni di lavoro volte, da un lato, ad integrarne il reddito e a facilitarne il reinserimento professionale e, dall'altro, a contrastare il diffondersi del lavoro nero nell'ambito dei servizi domestici ed assistenziali. Il contratto A.L.E. è un contratto di lavoro subordinato a tempo parziale (è infatti previsto un limite massimo mensile di 45 ore lavorative) ed indeterminato, stipulato tra l'A.L.E. (*Agence Locale pour l'Emploi*, organismo costituito a livello comunale o intercomunale per diffondere informazioni e offrire servizi di consulenza per il mercato del lavoro, cfr. il r.d. 10 giugno 1994, in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2006, n. 29) e disoccupati beneficiari di prestazioni statali di integrazione del reddito (tra cui ad esempio l'indennità di disoccupazione ed il reddito minimo di inserimento), che, in conseguenza di tale atto, diventano dipendenti dell'A.L.E. a tutti gli effetti. Pur mantenendo lo *status* di disoccupazione (e le relative indennità a carico del sistema di sicurezza sociale), essi hanno la possibilità di svolgere un'attività lavorativa con la quale integrare il loro reddito. È bene sottolineare che questo particolare contratto consente unicamente lo svolgimento di prestazioni occasionali di tipo accessorio rese nell'ambito del lavoro domestico e della cura alla persona e prevede la costituzione di un rapporto triangolare tra *Agence Locale pour l'Emploi* (che si configura come il datore di lavoro), lavoratore ed utilizzatore, in modo del tutto simile a quanto si verifica nel caso della somministrazione di manodopera (in prospettiva comparata, cfr. M. BORZAGA, *Regolamentazione e problematiche applicative del lavoro accessorio in Italia alla luce di alcune esperienze straniere*, in *Collana Iceberg dell'Osservatorio Veneto sul Lavoro Sommerso*, 2004, n. 1, e in [📖](#) *Boll. Adapt*, 2006, n. 29; O. NACCI, *Il lavoro accessorio nell'esperienza comparata: il caso belga*, in *GLav*, 2003, n. 4, 119-122).

Il breve *excursus* sul contratto di lavoro A.L.E. (oggi progressivamente sostituito dai *titres-services*) si è reso necessario, in quanto esso costituisce il precedente diretto del sistema che ci apprestiamo ad analizzare. Già lo schema predisposto per il *contrat de travail A.L.E.* prevedeva infatti la corresponsione della retribuzione oraria spettante al lavo-

ratore tramite appositi buoni (i cosiddetti *chèques A.L.E.*); tale peculiare ed innovativa modalità di pagamento è stata mantenuta anche nell'ambito dei *titres-services*. Istituiti nel corso del 2001 (ma operativi solo dall'inizio del 2004), essi costituiscono un ampliamento del sistema ora analizzato, poiché prevedono il coinvolgimento non più unicamente delle *Agences Locales pour l'Emploi*, bensì di un più ampio numero di soggetti (persone fisiche, agenzie di inserimento, comuni, imprese commerciali private, agenzie di lavoro interinale) in qualità di datori di lavoro dei cosiddetti "lavoratori *titres-services*". Prima di proporre una sintesi della valutazione che emerge dal rapporto in epigrafe, cerchiamo di spiegare meglio che cosa sono, perché sono stati istituiti e come funzionano i cosiddetti buoni lavoro, che hanno suscitato l'interesse anche del nostro legislatore.

Il quadro normativo che rileva è costituito dalla legge del 20 luglio 2001, in epigrafe, che definisce i servizi e le occupazioni di prossimità come "le attività commerciali o non commerciali, creatrici di occupazione, che mirano a soddisfare bisogni individuali, personali o familiari nel quadro della vita quotidiana e che riguardano l'aiuto a domicilio di natura domestica", e dal r.d. 12 dicembre 2001 (in *Boll. Adapt*, 2006, n. 29), che chiarisce le modalità di funzionamento dei *titres-services*. Il fine precipuo del nuovo strumento è la creazione di posti di lavoro addizionali e regolari (l'obiettivo iniziale, già superato, consisteva in 25.000 unità entro la fine del 2007), nell'ambito dei servizi domestici ed assistenziali. Concretamente, si tratta di buoni con i quali i privati possono pagare prestazioni occasionali di tipo accessorio in ambito privato (non possono essere adoperati per fini professionali), da effettuarsi presso il domicilio dell'utilizzatore (nel caso dei lavori domestici) o al di fuori, ad esempio per l'accompagnamento di persone anziane o a mobilità ridotta. Cinque diversi attori sono chiamati in causa per l'implementazione del sistema: la società emittitrice dei buoni, gli utilizzatori, le imprese autorizzate, i lavoratori e l'Ufficio nazionale per l'occupazione (*Office National de l'Emploi - Onem*). Il meccanismo di funzionamento è solo apparentemente complesso: l'utilizzatore, effettuata l'iscrizione gratuita presso la società emittitrice, ordina presso di essa un minimo di 10 buoni dal costo unitario di 6,70 euro (di cui peraltro è fiscalmente deducibile il 30%), che hanno una validità di 8 mesi. A questo punto l'utilizzatore può rivolgersi ad una delle imprese autorizzate dal Governo federale per "acquistare" il tipo di servizio richiesto e concordare le concrete modalità di svolgimento. A seguito della richiesta ricevuta, l'impresa invia presso il domicilio del privato un lavoratore da essa regolarmente assunto. Ogni lavoratore è dunque firmatario di un vero e proprio contratto di lavoro (denominato *Contrat de travail titres-services*), con tutti i vantaggi economici (una remunerazione mensile mai inferiore ai tariffari minimi del settore ed indipendente dal numero di buoni ottenuti ogni mese) e sociali (copertura assicurativa e previdenziale) che ne derivano. Tale contratto può essere a tempo pieno oppure parziale, ma in ogni caso l'impresa è tenuta per legge ad assumere a tempo indeterminato il lavoratore, dopo un periodo che varia tra i 3 ed i 6 mesi. Inoltre, si noti che il sistema distingue i lavoratori in due categorie a seconda che essi siano beneficiari di una prestazione sociale statale ("categoria A") oppure non ricevano alcuna indennità ("categoria B"). Se appartenenti alla prima categoria, essi sono obbligati ad accettare ogni ora supplementare di lavoro prospettata dall'impresa, mentre in caso contrario possono decidere liberamente la loro disponibilità oraria.

Un ultimo, fondamentale, elemento da sottolineare è che, per ogni buono utilizzato, il Governo federale finanzia un rimborso di 21 euro a favore dell'impresa che ha assunto il lavoratore. Il Governo sostiene dunque un costo netto di circa 15 euro (pari alla differenza tra il costo totale di 20 euro ed il costo pagato dall'utilizzatore di 6,70 euro). L'obiettivo di un tale impegno finanziario è ovviamente quello di incentivare gli operatori privati ad entrare nel sistema, facendosi così carico dell'inserimento professionale di soggetti generalmente poco qualificati e a rischio di esclusione sociale.

2.1. Come anticipato in apertura, a due anni dall'introduzione dei *titres-services*, il Go-

verno belga ha commissionato il rapporto in epigrafe per valutare la efficacia di uno strumento di politica attiva considerato essenziale per creare nuova occupazione regolare (cfr. il Programma di Riforma nazionale per la crescita e l'occupazione, CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE – COORDINATION POLITIQUE GENERALE (a cura di), *Stratégie de Lisbonne. Programme national de réforme 2005-2008. Plus de croissance et plus d'emplois*, Bruxelles, 26 ottobre 2005, in www.premier.fgov.be e in *Boll. Adapt*, 2006, n. 29) e al quale sono assegnati obiettivi ambiziosi: la creazione di migliaia di posti di lavoro che consentano l'inserimento nel mercato del lavoro di lavoratori poco qualificati; l'emersione dal lavoro sommerso dei numerosi soggetti che effettuano prestazioni in ambito domestico senza alcun tipo di garanzia contrattuale, economica e sociale; ed infine una migliore conciliazione tra vita professionale e vita familiare. Lo studio analizza l'evoluzione del sistema nel 2005 e fa seguito ad un precedente lavoro relativo al 2004.

Dal rapporto emerge, innanzitutto, un significativo incremento dei vari indicatori relativi alla diffusione dei buoni: infatti è quasi raddoppiato sia il numero di utilizzatori – da poco meno di 100.000 a quasi 200.000 – sia il numero di lavoratori impiegati (da circa 15.000 a quasi 30.000). Non solo. Il numero di imprese autorizzate ed attive nel mercato è aumentato di circa il 60%, mentre la quota di buoni rimborsati di più del 200% (nel corso del 2005 sono stati rimborsati più di 17 milioni di buoni, a fronte di nemmeno 6 milioni alla fine del 2004). Si tratta dunque di uno strumento in forte e continua espansione che dopo solo 2 anni ha già superato il traguardo dei 25.000 nuovi posti di lavoro inizialmente previsto per il 2007: alla fine del 2005 se ne registrava infatti una creazione netta di quasi 28.000 unità.

Un dato interessante riguarda la tipologia di imprese autorizzate ed il loro contributo alla creazione di nuova occupazione: nel terzo trimestre del 2005, circa il 40% del totale era costituito da soggetti pubblici (agenzie locali per l'impiego, centri pubblici di azione sociale e comuni) ed il resto da operatori privati; a questo proposito, però, è piuttosto significativo notare che, sebbene le agenzie di lavoro interinale siano ancora scarsamente presenti nel mercato (solo il 3,6% del totale di imprese autorizzate), tuttavia esse forniscono più del 40% dell'occupazione nell'ambito dei buoni lavoro, mentre i soggetti pubblici si attestano intorno al 20%. Se dunque le agenzie di lavoro interinale dimostrano di essere, almeno nel contesto belga, i soggetti maggiormente capaci di creare occupazione, non è facile capire le motivazioni di coloro che si sono opposti ad un loro coinvolgimento nell'ambito del lavoro accessorio in Italia.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo di riduzione del lavoro nero, il rapporto mette in luce l'oggettiva difficoltà di disporre di dati precisi, stante sia la carenza di stime ufficiali sull'ampiezza del fenomeno sia la ritrosia dei soggetti intervistati a confessare il coinvolgimento passato in rapporti di lavoro irregolare. Tuttavia, significativamente, dalle interviste emerge che i vari attori coinvolti si sentono incentivati ad entrare nel sistema proprio per la possibilità di contribuire alla creazione di occupazione regolare.



Inoltre, il rapporto sottolinea che i buoni lavoro si dimostrano efficaci per l'inserimento sia della cosiddetta "riserva di lavoro silenziosa" costituita dalle persone inattive, sia dei disoccupati di lunga durata, se è vero che su un campione di 207 unità, il 60% degli intervistati era reduce da una disoccupazione di più di 2 anni ed il 27% del totale era stato disoccupato per almeno 5 anni. Ed importante è anche il coinvolgimento di lavoratori immigrati nel sistema: dalla ricerca condotta emerge che, se nel complesso del territorio belga solo il 7% di lavoratori *titres-services* è di nazionalità straniera, nell'area di Bruxelles essi sono più della metà del campione.


In base ai dati dell'Onem, inoltre, i buoni lavoro si dimostrano utili anche per creare posti di lavoro duraturi, dato che circa il 60% dei lavoratori ha un contratto a tempo indeterminato e che tra il primo ed il quarto trimestre del 2005 vi è stato un aumento del 15% di tale tipologia contrattuale. È dunque appropriato affermare che essi consentono una crea-

zione strutturale, e non contingente, di occupazione. Inoltre, sembra anche scongiurato il rischio di impieghi meramente marginali, poiché, da un lato, circa il 67% del campione intervistato lavora almeno 20 ore settimanali e quasi il 9% ha un contratto a tempo pieno e, dall'altro, le imprese sollecitano una maggiore offerta di lavoro per far fronte alle crescenti richieste. Non si può peraltro tralasciare che il rapporto evidenzia una soddisfazione piuttosto alta dei principali attori coinvolti nel sistema dei *titres-services*: gli utilizzatori valutano positivamente la possibilità di conciliare più facilmente lavoro e famiglia ed i lavoratori apprezzano in particolare la flessibilità del tempo di lavoro, pur insistendo sulla necessità di fruire di maggiori opportunità formative.

Riassumendo, il rapporto presenta una valutazione ampiamente positiva dei buoni lavoro, nonostante gli alti costi che ricadono sulle finanze pubbliche (i costi netti per l'esercizio finanziario del 2005 si elevano a circa 210 milioni di euro). Anche per questo motivo gli autori concludono che il futuro dei *titres-services* dipenderà non solo dalla tradizionale dinamica domanda-offerta, ma anche dalle possibilità finanziarie dello Stato e più in generale dalla volontà governativa di garantire "sicurezza giuridica" al sistema. Si noti che i *titres-services* potranno costituire anche un importante fattore di consenso politico per i governanti, assicurando così, anche a fronte di un rilevante impegno economico, un importante ritorno in termini di legittimazione. La volontà di rendere i *titres-services* uno strumento stabile di politica attiva sembra del resto dimostrata dagli sviluppi in sede di contrattazione collettiva. A seguito di lunghe negoziazioni, nel mese di aprile 2006, le parti sociali hanno concluso il primo accordo settoriale, nell'ambito del Comitato congiunto per i *titres-services*. L'accordo copre varie questioni, tra cui: l'aumento del salario minimo corrisposto ai lavoratori a partire dal mese di luglio 2006; un *bonus* di fine anno per coloro che abbiano lavorato almeno 65 giorni nel corso del 2005; il rimborso delle spese di viaggio in caso di distanze superiori ai 3 chilometri; la destinazione a favore di iniziative formative dello 0,2% dei contributi versati dal datore di lavoro presso il fondo settoriale di riferimento.



Effettivamente, una valutazione positiva dell'esperienza belga sembra coerente con il panorama europeo ove simili strumenti sembrano destinati ad un'ulteriore diffusione. Oltre al caso italiano, su cui *infra*, § 3, un caso significativo in questo senso è quello francese. Basti qui accennare al fatto che il 1° gennaio 2006 è entrato in vigore, per il pagamento di prestazioni rientranti nell'ambito dei servizi alla persona, lo strumento del *chèque emploi services universel* (Cesu), che conosce due modalità di impiego: da un lato, in modo simile agli omologhi belgi, è acquistabile da privati cittadini presso gli istituti bancari convenzionati (c.d. *Cesu bancaire*), dall'altro, può essere offerto – ad un prezzo inferiore rispetto al suo valore nominale o addirittura gratuitamente – dalle imprese ai loro dipendenti (c.d. *Cesu préfinancé*), analogamente a quanto si verifica nel caso dei buoni pasto (cfr. la nota redazionale *Il nuovo strumento degli chèques emploi-service universel*, che segue in *q. Osservatorio*, voce Francia).

3. Con riferimento all'Italia, come sopra anticipato, il lavoro occasionale accessorio è stato introdotto dal d.lgs. n. 276/2003 con una disciplina elaborata a seguito di un articolato processo di studio e apprendimento delle buone pratiche europee, coerentemente con quanto propugnato dalla Strategia Europea per l'occupazione. Già il *Libro Bianco* dell'ottobre del 2001 (cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, in  indice A-Z, voce *Riforma Biagi*) ricordava l'utilità degli *chèques* belgi contro il lavoro nero, mettendo in risalto il loro possibile contributo alla semplificazione della gestione delle prestazioni lavorative e, al contempo, alla loro certificazione. Gli auspici del *Libro Bianco* per favorire la regolarizzazione del lavoro non dichiarato hanno trovato realizzazione nella l. n. 30/2003, "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" (ai fini dell'analisi in corso, cfr. in particolare, art. 4, comma d, in 

indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), prima, e nel d.lgs. n. 276/2003, artt. 70-74 (in  indice A-Z, voce *Riforma Biagi*), poi.

L'art. 4 della l. n. 30, nell'ottica di una generale delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, invitava il governo ad adottare provvedimenti volti anche alla disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio. In particolare si prevedeva che tali prestazioni, rese a favore di famiglie e di enti senza fini di lucro da disoccupati di lungo periodo e da altri soggetti a rischio di esclusione sociale, dovessero essere regolarizzate attraverso appositi buoni. È stato poi il d.lgs. n. 276/2003 a regolamentare con precisione la materia, agli artt. 70 e ss., la lettura dei quali consente di rilevare pienamente l'influenza della esperienza belga (per un'analisi della normativa italiana, cfr. P. BELLOCCHI, *Il lavoro occasionale di tipo accessorio tra politiche previdenziali e riforma dei "lavori"*, in P. BELLOCCHI, F. LUNARDON, V. SPEZIALE (a cura di), *Tipologie contrattuali, a progetto e occasionali*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D. Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2003, IV, 82-130; M.C. CATAUDELLA, *Prestazioni occasionali e lavoro subordinato*, in *ADL*, 2006, n. 3, 770-788).

Innanzitutto l'art. 70 si preoccupa giustamente di precisare che per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, nell'ambito dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario (compresa la assistenza domiciliare), dell'insegnamento privato supplementare, dei piccoli lavori di giardinaggio, della realizzazione di manifestazioni di vario tipo, della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, delle imprese familiari e dell'esecuzione di vendemmie di breve durata e a carattere saltuario. Affinché tale nuova possibilità contrattuale sia attuata solo in caso di prestazioni realmente rientranti nell'alveo del lavoro accessorio, il legislatore ha inoltre disposto che tali attività non debbano dare complessivamente luogo, con riferimento al medesimo committente, a compensi superiori a 5.000 euro (limite che si innalza a 10.000 euro per le imprese familiari) nel corso di un anno.

Oltre a tali limitazioni di tipo oggettivo, riferite cioè alle tipologie di prestazioni effettuabili, il decreto riporta anche alcuni limiti soggettivi, per quanto riguarda le categorie di soggetti autorizzati a svolgere prestazioni di tipo accessorio (disoccupati da oltre un anno, casalinghe, studenti e pensionati, disabili e soggetti in comunità di recupero, lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro). Tali soggetti sono tenuti a comunicare la loro disponibilità al servizio provinciale per l'impiego competente o alle Agenzie di lavoro accreditate. A seguito di questa comunicazione, essi riceveranno, a proprie spese, una tessera magnetica dalla quale risulti la loro abilitazione (per approfondire la disciplina del lavoro accessorio, cfr. P. BELLOCCHI, *op. cit.*; A. BOLLANI, *Il lavoro occasionale accessorio*, in M. MAGNANI, P. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai d. lgs. n. 276/03 e n. 251/04*, Giappichelli, Torino, 2005, parte III, 433-438; M. BORZAGA, *op. cit.*; R. CARAGNANO, *Il lavoro accessorio: quali prospettive?*, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 29; S. CAMPILONGO, E. PALOMBA, *Al via la sperimentazione nel lavoro accessorio*, in *DPL*, 2006, n. 5, 291-293; G. MAUTONE, *Lavoro accessorio e prestazioni che esulano dal mercato del lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 4, suppl., 112-118; N. PORRELLI, *Il lavoro accessorio in sperimentazione*, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 29; M. TIRABOSCHI, *Lavoro accessorio: un ulteriore tassello per la messa a regime*, in *GLav*, 2006, n. 3, 12-15).

È fondamentale sottolineare che, analogamente al caso belga, la regolarizzazione del lavoro accessorio consente ai lavoratori di ottenere le tutele previdenziali ed assicurative connesse al versamento dei contributi, garantendo al contempo anche gli utilizzatori dal rischio delle conseguenze legate ad eventuali infortuni sul lavoro. Inoltre, il compenso

corrisposto ai lavoratori è esente da imposizione fiscale e non incide sullo stato di disoccupazione, per cui il soggetto non perde i benefici ad esso collegati.

Dall'analisi della normativa italiana emerge tuttavia una notevole differenza rispetto all'esperienza belga: se in Belgio l'intero impianto poggia su un rapporto di natura trilaterale costituito tra lavoratore, datore di lavoro ed utilizzatore, nel caso italiano il rapporto è meramente bilaterale, poiché coinvolge esclusivamente il lavoratore ed il beneficiario delle prestazioni effettuate. Viene dunque a mancare l'importante apporto di soggetti deputati all'inserimento professionale dei disoccupati (come ad esempio le agenzie di somministrazione), sul ruolo dei quali non è stato possibile raggiungere un accordo in sede negoziale. Così, l'unico soggetto che entra in gioco oltre a prestatori e utilizzatori è il concessionario, responsabile del pagamento dei compensi. Anche su questo punto sono intervenuti i due già citati decreti (cfr. il dm 30 settembre 2005, successivamente modificato dal dm 1° marzo 2006), incaricati di decidere le aree ed il concessionario del servizio attraverso cui avviare una prima fase di sperimentazione. Essi individuano dunque dieci aree di sperimentazione (Verbania, Milano, Varese, Treviso, Bolzano, Udine, Venezia, Lucca, Latina, Bari e Catania), stabiliscono che la scelta del concessionario è effettuata con l'espletamento di una gara e fissano nella misura di 10 euro il valore nominale del buono (del quale il concessionario è autorizzato a trattenere il 5%, a titolo di rimborso spese).

4. L'analisi effettuata ci spinge a proporre alcune riflessioni conclusive.

Innanzitutto, al di là dell'effettiva ampiezza dell'utilizzo dei buoni lavoro, non si dovrebbe dimenticare che i provvedimenti emanati sia in Belgio che in Italia hanno avuto il merito di cercare di riportare nella legalità una materia troppo spesso imprigionata nelle maglie, e nei rischi, del lavoro irregolare. In un "contesto di fuga dal diritto" (cfr. G. MAUTONE, *op. cit.*, 114), sicuramente idonea appare la normativa italiana, che propone una regolazione leggera ma efficace del lavoro accessorio, con il fine precipuo di evitare appesantimenti normativi che altro non farebbero se non scoraggiare i potenziali utenti dalla fruizione dei buoni.

Si dovrebbe inoltre tenere presente che la regolamentazione della materia porta benefici per tutti i soggetti interessati: per i lavoratori in primo luogo, poiché consente loro di sfuggire agli abusi frequentemente perpetrati in caso di prestazioni di lavoro irregolari e di godere quantomeno di forme minime ed indispensabili di sicurezza e tutela sociale, ma anche per i beneficiari delle prestazioni, poiché usufruiscono di servizi effettuati nella completa legalità, con copertura assicurativa per eventuali incidenti sul lavoro, senza rischiare vertenze sulla natura della prestazione e senza essere obbligati a stipulare alcun tipo di contratto.

A ciò si aggiunga che il continuo invecchiamento della popolazione europea – elemento che ha raggiunto livelli particolarmente preoccupanti in Italia – e la crescente richiesta di prestazioni domiciliari ad esso collegata, rende indispensabile la previsione di interventi strutturali, e non meramente contingenti, che favoriscano lo sviluppo di un *welfare* assistenziale finalmente riportato nella piena legalità. Il rafforzamento degli strumenti di politica attiva rientranti in questo ambito sembra non possa però prescindere dall'ampliamento, anche nel caso italiano, del numero di soggetti coinvolti a pieno titolo nella gestione delle prestazioni di lavoro accessorio. Da questo punto di vista, la possibilità per nuovi soggetti, tra cui *in primis* le agenzie di somministrazione, di accedere a questo segmento del mercato potrebbe favorire finalmente il pieno sviluppo del sistema dei buoni lavoro.

Infine, l'assenza nel caso italiano di un intervento finanziario statale sembra rendere necessaria la realizzazione di un adeguato meccanismo di incentivi e di sanzioni, che convinca gli attori della convenienza ad entrare nel sistema. A tal fine, è probabilmente giunto il momento di aumentare, anche nel caso delle prestazioni occasionali accessorie, i

controlli e le azioni ispettive, elementi essenziali di ogni azione di lotta contro il lavoro irregolare.

Anna Maria Sansoni
Collaboratore – Fondazione “Marco Biagi”

2. Francia

2.1. C. OGRISEG, *Recenti orientamenti della giurisprudenza francese in tema di rapporto di lavoro (2003-2006)*. I parte - Massime e testi integrali delle sentenze, febbraio 2007 (in [Boll. Adapt](#), 2007, n. 11).

- Cour de Cassation, 7 giugno 2006, *Société Agapes Services c. Daubigny* (Allegato 17).
- Cour de Cassation, 28 febbraio 2006, *M. Desprez c. ASSEDIC des pays du Nord, Société Cubit France Technologies* (Allegato 14).
- Cour de Cassation, 15 febbraio 2006, *Société PGA Group, nouvelle dénomination de la société Sonato c. M. Antoine X* (Allegato 8).
- Cour de Cassation, 26 gennaio 2006, *M.me X c. Caisse régionale de crédit agricole*.
- Cour de Cassation, 18 gennaio 2006, *SAS Sogara France c. M.me Lasoy Agion et al.*
- Cour de Cassation, 12 gennaio 2006, *Société Somege SA c. M. Mario X* (Allegato 4).
- Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *M. Joël X et al. c. Les Pages Jaunes SA* (Allegato 5);
- Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *Les Pages Jaunes SA c. M. Philippe X et al.* (Allegato 6).
- Cour de Cassation, 1° dicembre 2005, *Société Transports de tourisme de l'océan (OCE-CARS) c. M. Jean-Pierre Gandon* (Allegato 11).
- Cour de Cassation, 9 novembre 2005, *Société Securitas* (Allegato 18).
- Cour de Cassation, Chambre Sociale, 25 ottobre 2005, *Coudert c. Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse* (Allegato 9).
- Cour de Cassation, 30 settembre 2005, *Terrier c. EURL CTV* (Allegato 15).
- Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *SARL Piéjac-Maingret c. C. Veyssière*.
- Cour de Cassation, 17 maggio 2005, *M. X c. Société NAMS* (Allegato 13).
- Cour de Cassation, 13 aprile 2005, *CGEA d'Orléans, AGS de Paris c. FRIO, Société A-DECCO, M.me A. Haucourt – Vannier, en qualité de mandataire-liquidateur de la Sarl Senteria* (Allegato 16).
- Cour de Cassation, 26 gennaio 2005, *M.me Artus, Syndicat CGT n des ASF c. Société des Autoroutes du sud de la France* (Allegato 3).
- Cour de Cassation, 15 dicembre 2004, *M.me Claudine Rachmajda c. Société Abilis Nova Service* (Allegato 2).
- Cour de Cassation, 19 ottobre 2004, *AIPSA c. M.lle Laurette Hekimian* (Allegato 1).
- Cour de Cassation, 29 settembre 2004, *Société des Bonnes Tables c. M.me Bouhanik* (Allegato 10).
- Cour de Cassation, 10 marzo 2004, *Honoré c. Assoc. Accueil et réinsertion sociale* (Allegato 12).
- Cour de Cassation, 30 aprile 2003, *M.me Gabrielle Velmon c. Association Groupe Promotrans* (Allegato 7).
- Conseil de Prud'Hommes de Lyon, 16 gennaio 2004, *M.lle Fatima Amrouche c. Société Téléperformance*.

Recenti orientamenti della giurisprudenza francese in tema di rapporto di lavoro (2003-2006)

Sommario: **1.** Contratti a tempo parziale: rifiuto della proposta di modifica della ripartizione dell'orario giornaliero. – **2.** Contratti a termine: limiti alla successione di contratti. – **3.** Contratti di lavoro temporaneo: violazioni di legge e conseguenze sanzionatorie. – **4.** Obbligo datoriale di sicurezza: fumo passivo e tutela della salute. – **5.** Obbligo di sicurezza dei dipendenti: inadempimento e giustificazione del licenziamento. – **6.** Garanzie del lavoratore e controllo aziendale: limiti dell'accesso datoriale al contenuto del computer aziendale affidato al lavoratore. – **7.** Garanzie del lavoratore e libertà di vestire sul luogo di lavoro: limiti ai vincoli aziendali di abbigliamento. – **8.** Garanzie del lavoratore e contenuti del principio di parità di trattamento. – **9.** Garanzie del lavoratore: principio di parità di trattamento e divieto di discriminazione. – **10.** Clausole di non-concorrenza: condizioni di validità. – **11.** Clausole di *stock-option*: mancato esercizio delle opzioni e diritto al risarcimento in caso di licenziamento ingiustificato. – **12.** Sospensione del contratto per congedo di maternità: durata e visita medica per la ripresa dell'attività. – **13.** Dimissioni: volontà non equivoca e qualificazione della presa d'atto della cessazione del contratto di lavoro. – **14.** Licenziamento e presupposti di fondatezza: motivo economico di licenziamento e tutela della competitività aziendale. – **15.** Licenziamento e presupposti di fondatezza: nozione di causa reale e seria e limiti della rilevanza dei fatti extraprofessionali. – **16.** Licenziamento e presupposti di fondatezza: tipizzazione convenzionale dei presupposti e margini di libero apprezzamento del giudice. – **17.** Licenziamento durante il periodo di prova: la tutela dei diritti fondamentali del lavoratore. – **18.** Licenziamento illecito: conseguenze sanzionatorie. – **19.** Licenziamento collettivo: nullità della procedura e reintegrazione. – **20.** Lavoro sommerso: questioni sul cumulo delle indennità sanzionatorie. – **21.** Trasferimento d'azienda e diritto di opposizione del lavoratore.

1. L'art. L212-4-3, *al. 6*, *Code du Travail*, così come modificato dalla Legge Aubry II (l. 19 gennaio 2000, n. 37), prevede che il rifiuto del lavoratore di accettare un cambiamento delle condizioni di lavoro non costituisca una colpa o un motivo di licenziamento qualora tale cambiamento sia incompatibile con "obblighi familiari imperativi" (A. MAZEAUD, *Modification du contrat, changement des conditions de travail et vie personnelle*, in *DS*, 2004, 77 e sul punto 83; I. DAUGAREILH, P. IRIART, *La conciliazione dei tempi nelle riforme dell'orario di lavoro in Europa (Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda)*, in *LD*, 2005, 191).

Con una pronuncia del 2004 che qui si segnala, la Corte sembra disattendere quanto previsto dal legislatore (Cour de Cassation, 15 dicembre 2004, *M.me Claudine Rachmajda c. Société Abilis Nova Service*, in *DS*, 2005, 343, e in epigrafe). I giudici ritengono che il rifiuto della lavoratrice *part-time* di accettare cambiamenti delle proprie condizioni di lavoro, motivato da esigenze familiari, costituisca un inadempimento non grave, ma comunque capace di giustificare il licenziamento (Cour de Cassation, 15 dicembre 2004, *M.me Claudine Rachmajda c. Société Abilis Nova Service*, cit., 343).

La dottrina esprime perplessità riguardo a tale soluzione (cfr. M.T. LANQUETIN, *Osservazioni su Cour de Cassation, 15 dicembre 2004, M.me Claudine Rachmajda c. Société Abilis Nova Service*, in *DS*, 2005, 343). Se è vero che per i fatti oggetto di causa non trovava applicazione la nuova formulazione dell'art. L212-4-3, *al. 6*, *Code du Travail*, tuttavia ci si sarebbe potuti attendere una pronuncia diversa. Ciò sarebbe stato coerente non solo con la giurisprudenza precedente che legittimava il rifiuto del lavoratore *part-time* a cambiamenti sulla ripartizione dell'orario non giustificati da alcuna clausola contrattuale (Cour de Cassation, 9 maggio 2001, in *RJS*, 2001, fasc. 7, n. 943; Cour de Cassation, 14 ottobre 1998, in *DS*, 1999, 576), ma anche e soprattutto alla recente tendenza del legislatore francese a valorizzare le esigenze familiari (A. GARDIN, *La prise en compte de la vie familiale du salarié dans les normes légales et conventionnelles du travail*, in *DS*, 2002, 854). Ci si riferisce al fatto che la scelta compiuta nell'art. L212-4-3, *Code du Travail*, è

analoga a quella adottata nella disciplina del lavoro notturno. Nell'art. L213-4-2, *Code du Travail*, così come modificato dalla l. 9 maggio 2001, n. 397, il rifiuto opposto dal lavoratore di prestare la propria attività durante la notte è legittimo qualora il dipendente debba provvedere a bambini o a persone non autosufficienti.

2. Nell'interpretazione prevalente, il contratto a durata determinata può essere stipulato in Francia solo in tre tipologie di situazioni espressamente descritte dalla legge: per sostituire lavoratori assenti, per sopperire a esigenze produttive temporanee (art. L122-1-1, *Code du Travail*) o per favorire l'assunzione di alcune categorie di lavoratori (art. L122-2, *Code du Travail*; cfr. J. PÉLISSIER, A. SUPIOT, A. JEAMMAUD, *Droit du travail*, Dalloz, Parigi, 2004, 372-373).

La successione di contratti a tempo determinato, senza soluzione di continuità, su diversi posti di lavoro è tendenzialmente vietata: l'art. L122-1, *Code du Travail*, così come modificato dalla *loi de modernisation sociale*, statuisce che il contratto a termine, qualunque sia il motivo della sua stipula, non può avere né per oggetto, né per effetto quello di fornire stabilmente manodopera connessa all'attività normale e permanente dell'azienda. Peraltro, l'art. L122-3-10, al. 2, *Code du Travail*, riconosce la legittimità della stipula di contratti a termine con lo stesso soggetto per sostituire personale assente, per attività di natura stagionale o per le quali normalmente si stipulano contratti a termine e per altre attività espressamente previste dalla legge.

Il cuore della questione, sui limiti della successione dei contratti a termine, attiene alla nozione di impiego stabile (*emploi durable*), attività normale e permanente dell'impresa (contenuta nell'art. L122-1, *Code du Travail*), e alla sua possibile deroga da parte dell'art. L122-3-10, al. 2, *Code du Travail*. La soluzione adottata sin'ora dalla giurisprudenza in tema di lavori stagionali (*CDD saisonnier*) e lavori per i quali si ricorre costantemente a contratti a termine (*CDD d'usage*) è oscillante. Secondo un orientamento, la successione dei contratti a termine nelle tre fattispecie richiamate dall'art. L122-3-10, al. 2, *Code du Travail*, non è soggetta ad alcun limite (per i contratti *selon l'usage*, cfr. Cour de Cassation, 26 novembre 2003, *Société nationale de télévision France 2 c. M. Mohamed Mebtoul*, in *DS*, 2005, 632; Cour de Cassation, 26 novembre 2003, *Association Accord c. M. Ile Nathalie Calvet*, *ibidem*, 633; Cour de Cassation, 26 novembre 2003, *Société d'économie mixte AS Cannes Volley ball c. Thierry Glovacz*, *ibidem*, 634; Cour de Cassation, 26 novembre 2003, *Association ACEREP c. M. J.-L. Valade*, *ibidem*, 634; per i contratti stagionali, Cour de Cassation, 15 ottobre 2002, in *DS*, 2002, 1140). Secondo altro orientamento, il divieto generale contenuto nell'art. L122-1, *Code du Travail*, non viene derogato e, comunque, la stipula di successivi contratti a termine, per attività diverse, è ammissibile solo qualora non sia possibile rinvenire un'esigenza di lavoro di natura permanente (Cour de Cassation, 30 maggio 2000, in *DS*, 2000, 768, ritiene legittima la successione di contratti stagionali stipulati solo per l'inverno e per una mansione precisa e temporanea legata alla pratica dello sci; Cour de Cassation, 16 novembre 2004, *Société Joux Plane et M. Robert Meynet pris en qualité d'administrateur en redressement judiciaire c. M.me F. Collinet*, in *DS*, 2005, 98, ritiene legittima la successione dei contratti stagionali perché il lavoratore non era stato assunto tutte le stagioni e per la loro intera durata).

Nella pronuncia in esame la Corte afferma che al datore di lavoro sia precluso ricorrere in maniera sistematica a contratti precari per risolvere un bisogno strutturale di manodopera: un'esigenza costante di personale non può essere soddisfatta tramite il ricorso di una successione di contratti a termine (Cour de Cassation, 26 gennaio 2005, *M.me Artus, Syndicat CGT n des ASF c. Société des Autoroutes du sud de la France*, in *DS*, 2005, 5, e in epigrafe). Applicando l'art. L122-1, *Code du Travail*, alla legittimità della stipula, nell'arco temporale di due anni, con la medesima persona, di ben 104 *CDD de remplacement* per la medesima mansione di esattore di pedaggi autostradali, la Cour de Cassa-

tion individua, nel bisogno strutturale di manodopera, un limite alla liceità della successione di contratti a termine (Cour de Cassation, 26 gennaio 2005, *M.me Artus, Syndicat CGT n des ASF c. Société des Autoroutes du sud de la France*, cit., 5). In altri termini, la Corte preferisce l'orientamento nell'ambito del quale si ritiene che il generale divieto di successione di contratti a termine (art. L122-1, *Code du Travail*) non sia derogato dalla disposizione speciale (art. L122-3-10, al. 2, *Code du Travail*), con esclusione di qualunque limite al sistematico utilizzo di contratti stagionali (*CDD saisonnier*), contratti secondo l'uso (*CDD d'usage*) e in sostituzione di personale assente (*CDD de remplacement*).

3. Si deve all'elaborazione della giurisprudenza il riconoscimento al lavoratore temporaneo della facoltà di agire per la riqualificazione del rapporto nei confronti dell'azienda fornitrice di manodopera o nei confronti dell'azienda utilizzatrice, a seconda della violazione della disciplina a tutela del lavoro temporaneo (Cour de Cassation, 13 aprile 2005, *Adiac c. M.me Gueslain et Société Straaltinel*, in *DS*, 2005, 1038; in generale sul lavoro temporaneo, cfr. P. AUVERGNON, *A proposito del lavoro temporaneo in Francia*, in *LD*, 2004, 671; C. VIGNEAU, *Il lavoro temporaneo in Francia*, in *DLRI*, 1999, 99; F. BOUSEZ, *Il lavoro temporaneo in Francia*, in *q. Rivista*, 1992, n. 1, 139).

La procedibilità dell'azione di riqualificazione proposta nei confronti dell'impresa fornitrice di lavoro temporaneo presuppone che la stessa abbia violato obblighi di legge contenuti nell'art. L124-4, *Code du Travail* (Cour de Cassation, 7 marzo 2000, in *Bulletin Civil*, 2000, V, n. 90, mancato rispetto della forma scritta del contratto di missione; Cour de Cassation, 20 novembre 2001, in *DS*, 2002, 773, mancata sottoscrizione del contratto di missione; Cour de Cassation, 19 aprile 2000, in *Bulletin Civil*, 2000, V, n. 146, mancata indicazione del termine della missione). La procedibilità dell'azione di riqualificazione del rapporto nei confronti della società utilizzatrice è prevista in ipotesi limitate come la violazione delle previsioni contenute dall'art. L124-2 all'art. L124-2-4, *Code du Travail* (cfr. art. L124-7, al. 2, *Code du Travail*; Cour de Cassation, 24 gennaio 2004, in *DS*, 2004, 892, per una fattispecie in cui il lavoratore viene assunto per fornire alla società utilizzatrice una prestazione legata alla sua attività normale e permanente).

La disciplina delle conseguenze sanzionatorie derivanti dalla riqualificazione del rapporto di lavoro temporaneo irregolare o illecito sembra essere individuata con sufficiente chiarezza dalla giurisprudenza (cfr. A. MARTINEL, *L'action en requalification des contrats de travail précaires*, in *RJS*, 2005, 575).

Innanzitutto, il lavoratore che ha ottenuto la riqualificazione del rapporto non è tenuto a restituire l'indennità, percepita al termine della missione, destinata a compensare la precarietà dovuta alla sua situazione di lavoratore interinale (Cour de Cassation, 13 aprile 2005, *Adiac c. M.me Gueslain et Société Straaltinel*, cit., 1038). Inoltre, lo stesso ha diritto all'indennità di riqualificazione del rapporto, non inferiore all'ultima mensilità percepita prima del ricorso (Cour de Cassation, 17 giugno 2005, in *Juris Classeur Périodique - La Semaine Juridique*, 2006, I, 117), ma *una tantum* nonostante la riqualificazione interessi una pluralità di contratti (Cour de Cassation, 13 aprile 2005, *CGEA d'Orléans, AGS de Paris c. FRIO, Société ADECCO, M.me A. Haucourt - Vannier, en qualité de mandataire-liquidateur de la Sarl Senteria*, in *DS*, 2005, 2860, e in epigrafe), come in caso di irregolare successione di contratti a termine (cfr. art. L122-3-13, *Code du Travail*; Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *Chavane de Dalmassy c. Delrieux et al.*, in *DS*, 2005, 2860). Infine, il lavoratore ha diritto all'indennità di preavviso (cfr. artt. L124-4-4 e L124-7, *Code du Travail*; Cour de Cassation, 30 marzo 2005, *Joao Lopes c. Société Matrax, Société Randstad interim*, in *DS*, 2005, 1040), all'indennità legale o convenzionale di licenziamento ed eventualmente all'indennità forfetaria per lavoro dissimulato (cfr. art. L324-11-1, *Code du Travail*; Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *M.me Rou épouse Robino c. M.me Haucourt - Vannier en qualité de mandataire-*

M.me Haucourt – Vannier en qualité de mandataire-liquidateur de la SA Établissements Borne et UNEDIC délégation AGS-CGEA Orléans, in *DS*, 2005, 1041).

4. Nell'ordinamento francese la lotta contro il tabagismo è stata obiettivo di salute pubblica e ciò ha comportato la previsione di limiti legali e regolamentari al fumo nei locali adibiti al complesso dei lavoratori nel Codice di Salute Pubblica (dall'art. L3511-1 all'art. L3512-2; dall'art. R3511-1 all'art. 3512-2, *Code de la Santé Publique*). Il fumo in azienda è stato a lungo considerato solo come l'espressione di una libertà del lavoratore nel luogo di lavoro; solo recentemente è stato considerato come un possibile rischio per la salute dei dipendenti non-fumatori (cfr. J. SAVATIER, *La protection contre le tabagisme sur les lieux du travail*, in *DS*, 2005, 971).

La giurisprudenza, che si è interessata della tutela della salute dei lavoratori in caso di diffuso tabagismo in azienda, ha valorizzato quanto è stato elaborato in tema di obbligo datoriale di sicurezza ex art. L230-2, *Code du Travail* (cfr. le undici pronunce in tema di amianto, Cour de Cassation, 28 febbraio 2002, *Eternit*, in *Bulletin Civil*, 2002, V, n. 81; in dottrina, A. LYON-CAEN, *Une révolution dans le droit des accidents du travail*, in *DS*, 2002, 445; I. MONTEILLET, *Les arrêts "amiante" de la Cour de Cassation du 28 février 2002. Un pas décisif vers l'indemnisation intégrale des salariés victimes d'accidents du travail et des maladies professionnelles*, in *RJS*, 2002, 403; M. BABIN, N. PICHON, *Obligation de sécurité et faute inexcusable de l'employeur*, in *DS*, 2002, 828; I. CALLARI, *La tutela della salute sul lavoro nella più recente legislazione francese*, in *RIMP*, 2002, I, 421). In particolare, la Cour de Cassation ha ritenuto che l'obbligo di sicurezza gravante sull'azienda sia un obbligo di risultato (Cour de Cassation, 28 febbraio 2002, *Roland Descler c. Société Texter France*, in *DS*, 2002, 539; Cour de Cassation, 21 giugno 2006, *M. Jacques X c. M.me Martine Y et al.*, in *DS*, 2006, 832; Cour de Cassation, 28 febbraio 2006, *M. Desprez c. ASSEDIC des pays du Nord, Société Cubit France Technologies*, in *DS*, 2006, 661, e in epigrafe) e che prescriva l'adozione di misure effettive capaci di assicurare una reale protezione della salute ai non-fumatori (Cour de Cassation, 29 giugno 2005, *Société ACME Protection c. M.me Lefebvre*, in *DS*, 2005, 975). Sicché oggi, nonostante non esista una precisa disposizione in tema di prevenzione contro il fumo passivo, il datore di lavoro risulta obbligato a definire un piano di sistemazione dei locali che preveda la consultazione di un medico del lavoro e del comitato di sicurezza e igiene delle condizioni di lavoro (cfr. S. BOURGEOT, M. BLATMAN, *De l'obligation de sécurité de l'employeur au droit à la santé des salariés*, in *DS*, 2006, 653).

L'inadempimento datoriale consente la presa d'atto, da parte del lavoratore, della cessazione del rapporto suscettibile di produrre gli effetti di un licenziamento ingiustificato (Cour de Cassation, 29 giugno 2005, *Société ACME Protection c. M.me Lefebvre*, cit., 975).

5. L'art. L230-3, *Code du Travail*, obbliga ciascun dipendente, secondo la sua formazione e le sue possibilità, a prendersi cura della sicurezza propria e di quella di coloro che potrebbero essere interessati dalle sue azioni o omissioni (Cour de Cassation, 23 marzo 2005, *Levrat c. Société Satras*, in *Recueil Dalloz*, 2005, 1758). Nell'interpretazione giurisprudenziale costante, l'eventuale inadempimento comporta una violazione degli obblighi contrattuali capace di giustificare il licenziamento per colpa grave (*faute grave*, cfr. Cour de Cassation, 28 febbraio 2002, *Roland Descler c. Société Texter France*, cit.). Nella costante elaborazione giurisprudenziale la *faute grave* coincide con un fatto che per la sua importanza rende impossibile il mantenimento del lavoratore all'interno dell'azienda per l'intera durata del preavviso (Cour de Cassation, 12 luglio 2005, in *RJS*, 2005, fasc. 10, n. 693). In particolare, nella sentenza qui segnalata la gravità dell'inadempimento viene fatta dipendere dall'onerosità dell'obbligo di sicurezza gravante sul datore di lavoro. Soprattutto dopo le pronunce sull'amianto (Cour de Cassation, 28 febbraio 2002, *Roland Descler c. Société Texter France*, cit.; R. VATINET, *En marge des affaires de l'amiante*:

l'obligation de sécurité du salarié, in *DS*, 2002, 533), l'obbligo di sicurezza è un obbligo di risultato che non consente di tollerare insufficienze in materia antinfortunistica del direttore tecnico (Cour de Cassation, 30 settembre 2005, *Terrier c. EURL CTV*, in *DS*, 2006, 102, e in epigrafe).

6. Nell'attuale interpretazione della giurisprudenza, il diritto al rispetto della vita privata (art. 9, *Code Civil*) e il principio di proporzionalità delle limitazioni dei diritti della persona e delle libertà individuali (art. L120-2, *Code du Travail*) non consentono al datore di lavoro di aver accesso liberamente alla posta elettronica personale del lavoratore, nonostante viga in azienda il divieto dell'utilizzo del computer per fini non professionali (Cour de Cassation, 2 ottobre 2001, *Société Nikon c. Onof*, in *DS*, 2001, 915).

Tuttavia ciò non significa che l'azienda sia obbligata a tollerare un uso abusivo di internet (P.H. ANTONMATTEI, *NTIC et vie personnelle au travail*, in *DS*, 2002, 37). La Cour de Cassation consente la sorveglianza, esige che sia improntata a lealtà e trasparenza: l'assenza del lavoratore durante il controllo del computer, l'assenza di una previa richiesta o comunque la mancanza di una necessità di particolare importanza rende illecito il controllo datoriale (Cour de Cassation, 20 novembre 1991, *Neocel c. Spaeter*, in *DS*, 1992, 28; A. MOLE, *Mail personnels et responsabilités: quelles frontières?*, in *DS*, 2002, 84 e sul punto 87).

A tutt'oggi permane incertezza sulle circostanze capaci di giustificare l'accesso al computer aziendale. Nella fattispecie affrontata dalla Corte il datore di lavoro aveva controllato il contenuto del disco rigido del computer affidato a un suo dipendente, all'insaputa di quest'ultimo, e aveva provveduto a licenziarlo dopo aver trovato *dossier* estranei ai compiti professionali (Cour de Cassation, 17 maggio 2005, *M. X c. Société NAMS*, in *DS*, 2005, 793, e in epigrafe). All'origine del controllo vi era la scoperta, in un cassetto dell'ufficio del dipendente, di foto erotiche realizzate con una stampante a colori aziendale. La Cour de Cassation per la prima volta individua, apprezzabilmente, i limiti del controllo aziendale nell'art. L120-2, *Code du Travail* (J.E. RAY, *L'ouverture par l'employeur des dossiers personnels du salarié*, in *DS*, 2005, 789). Tuttavia non chiarisce se la scoperta delle foto erotiche fosse una circostanza particolare, eccezionale, capace di legittimare l'esercizio del potere aziendale di controllo. I giudici si sono limitati a considerare l'accesso ai documenti personali come illecito per una ragione procedurale: l'assenza del lavoratore durante il controllo o comunque l'assenza di una previa richiesta di accesso al computer.

In materia di potere datoriale di controllo vedi, in generale, i contributi raccolti nella Sezione Ricerche, *Nuove tecnologie e poteri del datore di lavoro*, in *q. Rivista*, 2002, n. 1, 5 ss.

7. La giurisprudenza francese si è recentemente interessata della liceità del divieto aziendale di indossare il velo islamico.

Qualche anno fa la Cour de Cassation era stata investita della legittimità di vincoli aziendali alla libertà di decidere il proprio abbigliamento sul luogo di lavoro (Cour de Cassation, Chambre Sociale, 28 maggio 2003, *Montribot c. Sagem*, in *DS*, 2003, 808). In quella pronuncia, i giudici, da un lato, riconoscevano che le garanzie previste dall'art. L120-2, *Code du Travail*, non riguardavano solo le libertà fondamentali; dall'altro, sancivano che l'opponibilità al datore di lavoro dei diritti riconosciuti e garantiti dall'art. L120-2, *Code du Travail*, non è assoluta. In altri termini, secondo la Corte era comunque possibile che il datore limitasse l'esercizio di diritti fondamentali, tuttavia le restrizioni dovevano essere giustificate in relazione alla mansione affidata al lavoratore e proporzionate al fine perseguito, ossia non sostituibili con altre misure, pena la loro illegittimità (Cour de Cassation, Chambre Sociale, 28 maggio 2003, *Montribot c. Sagem*, cit., 808).

La questione della legittimità di un divieto aziendale di indossare il velo islamico comporta restrizioni alla libertà di vestire e alla libertà religiosa e potrebbe essere in contrasto

con il più generale divieto di discriminazione per credo religioso (art. L122-45, *Code du Travail*). Quanto al primo aspetto, la dottrina sottolinea che l'interdizione all'uso del velo potrebbe essere giustificata ai sensi dell'art. L120-2, *Code du Travail*, qualora il velo fosse d'ostacolo alla buona esecuzione della prestazione o costituisse un rischio per la sicurezza propria o degli altri (cfr. J. SAVATIER, *Conditions de licéité d'un licenciement pour port du voile islamique*, in *DS*, 2004, 354).

La giurisprudenza demanda al giudice la verifica che la restrizione alla libertà del lavoratore sia giustificata dalla natura della mansione affidata alla lavoratrice (Cour d'Appel Paris, 16 marzo 2001, in *RJS*, 2001, n. 1252, per il lecito divieto di indossare il velo imposto alla commessa di un centro commerciale di Parigi per il contatto con un largo pubblico con le più diverse convinzioni religiose). E ritiene che sia onere del datore provare che i motivi delle restrizioni sull'abbigliamento siano estranee a qualunque discriminazione (Conseil de Prud'hommes de Paris, 17 dicembre 2002, *M.lle Tahri c. Société Téléperformance*, in *DS*, 2004, 360; Cour d'Appel de Paris, 19 giugno 2003, in *RJP*, 2003, n. 1116).

Qualora le direttive aziendali sull'abbigliamento e sul velo islamico siano lecite, la loro eventuale violazione costituisce inadempimento che potrebbe giustificare il licenziamento della dipendente che si ostinasse a indossare il velo secondo un'interpretazione ortodossa dei dogmi musulmani (Conseil de Prud'hommes de Lyon, 16 gennaio 2004, *M.lle Fatima Amrouche c. Société Téléperformance*, in *DS*, 2004, 358, e in epigrafe).

8. Nell'ordinamento francese, la legge prevede espressamente solo un principio di uguaglianza limitatamente alla retribuzione tra uomini e donne (art. L140-2, *Code du Travail*), lavoratori a tempo indeterminato e lavoratori temporanei (art. L124-4-2, *Code du Travail*), lavoratori a tempo parziale (artt. L212-4-5 e L212-4-14, *Code du Travail*) e lavoratori a tempo determinato (art. L122-3-3, *al. 2*, *Code du Travail*) (sul principio di uguaglianza di trattamento dei lavoratori precari, cfr. P.Y. VERKINDT, *L'application du principe d'égalité de traitement aux travailleurs précaires*, in *DS*, 1995, 870).

Il riconoscimento dell'esistenza di un principio di uguaglianza nei rapporti di lavoro si deve all'elaborazione giurisprudenziale degli anni Novanta (cfr. A. JEAMMAUD, *Du principe d'égalité de traitement des salariés*, in *DS*, 2004, 694). Ci si riferisce alla pronuncia della Cour de Cassation in cui si statuisce che il datore di lavoro è tenuto a esplicitare le sue scelte e che solo situazioni differenti giustificano differenti trattamenti (Cour de Cassation, 29 ottobre 1996, *Ponsolle*, in *DS*, 1996, 1013; in dottrina, cfr. A. LYON-CAEN, *L'égalité et la loi en droit du travail*, in *DS*, 1990, 68; J.E. RAY, *L'égalité et la décision patronale*, *ibidem*, 83; P. RONGÈRE, *À la recherche de la discrimination introuvable: l'extension de l'exigence d'égalité entre salariés*, *ibidem*, 99; C. ENRICO LUCIFREDI, *À travail égal, salaire égal: la posizione della Cour de Cassation (Chambre sociale) sulla parità di trattamento retributivo*, in *q. Rivista*, 1997, n. 3, 159). Ormai può considerarsi consolidato l'orientamento giurisprudenziale in cui si afferma l'esistenza, nell'ordinamento francese, di un principio di parità di trattamento tra lavoratori che si trovano in una "situazione identica". In altri termini il datore di lavoro è tenuto a giustificare, con ragioni obiettive e materialmente verificabili, le differenze di retribuzione tra lavoratori che svolgono attività lavorative identiche o di identico valore (Cour de Cassation, 21 giugno 2005, in *DS*, 2005, 1047). La decisione datoriale di accordare benefici particolari a certi lavoratori è legittima a condizione che le regole determinanti la concessione di questo vantaggio siano preliminarmente definite e controllabili (Cour de Cassation, 18 maggio 1999, in *DS*, 1999, 747; Cour de Cassation, 29 giugno 1999, *ivi*, 1999, 771; Cour de Cassation, 18 gennaio 2000, in *DS*, 2000, 436). Sicché una disuguaglianza di trattamento tra lavoratori, disposta unilateralmente dall'azienda, è legittima solo qualora riposi su ragioni oggettive, estranee a tutte le discriminazioni proibite (Cour de Cassation, 17 giugno 2003, *Mayen c. Soc. Alitalia et al.*, in *DS*, 2004, 703).

La questione è delicata quando le differenze di trattamento dipendono dall'applicazione di disposizioni contrattuali: in queste fattispecie si tratta di individuare quali possano essere gli elementi oggettivi che giustificano diversità di trattamento. Sulle disparità di trattamento derivanti da contratti collettivi distinti, stipulati in stabilimenti diversi, la Corte si è già espressa giustificando l'operato aziendale (Cour de Cassation, 27 ottobre 1999, in *DS*, 2000, 189; Cour de Cassation, 18 gennaio 2006, *SAS Sogara France c. M.me Lasoy Agion et al.*, in *DS*, 2006, 449, e in epigrafe, su cui *infra*, § 9). Nulla ancora era stato precisato dalla Corte in merito alla legittimità di una disparità di trattamento derivante dall'applicazione di uno stesso contratto collettivo (cfr. D. CORRIGNAN-CARSIN, *Principe «à travail égal, salaire égal»*, in *Juris Classeur Périodique – La Semaine Juridique, Edition Generale*, 2006, II, 10055).

La sentenza che qui si segnala affronta proprio la legittimità di un trattamento differente derivante da un accordo che riduce i tempi di lavoro, prevedendo contestualmente un meccanismo per il mantenimento delle retribuzioni acquisite dai dipendenti precedentemente assunti. La fattispecie trova origine dall'emanazione delle leggi sulle 35 ore (la l. 13 giugno 1998, Aubry I, e la l. 19 gennaio 2000, n. 37, Aubry II, modificata dalla l. 17 gennaio 2003) che hanno consentito alle parti sociali di negoziare le condizioni del mantenimento delle retribuzioni, accordando alle aziende sgravi degli oneri sociali (cfr. C. ENRICO LUCIFREDI, *Il Conseil constitutionnel francese si pronuncia sulle trentacinque ore* (nota a Conseil d'etat [Francia], 13 gennaio 2000, n. 99/423 DC), in *q. Rivista*, 2000, 385; J.C. JAVILLIER, *Il progetto di legge francese sulla riduzione a 35 ore dell'orario di lavoro*, in *q. Rivista*, 1998, n. 2, 243). La previsione legale di garanzie mensili solo per le retribuzioni minime ha sollevato, nel nuovo assetto legale, problemi di parità di trattamento tra lavoratori retribuiti con i salari minimi (SMIC) e gli altri lavoratori retribuiti diversamente, esclusi dall'applicazione di tale disposizione normativa "salaire égal à travail égal" (C. RADÉ, *SMIC et réduction du temps de travail: la politique des petits pas*, in *DS*, 1999, 986; ID., *SMIC et réduction du temps de travail: la fin du cauchemar*, *ivi*, 2003, 18).

Nella fattispecie analizzata dalla Corte, l'azienda OCECARS aveva applicato un accordo aziendale con cui la riduzione dei tempi di lavoro era stata compensata con il riconoscimento di un'indennità differenziale, ma solo in favore dei lavoratori già alle dipendenze al momento della sottoscrizione dell'accordo. Un lavoratore assunto successivamente all'accordo riteneva che la sua retribuzione fosse illegittimamente diversa e chiedeva che gli fosse corrisposta l'indennità.

La Cour de Cassation riconosce la legittimità del contegno aziendale ed esclude che ricorra un diverso trattamento (Cour de Cassation, 1° dicembre 2005, *Société Transports de tourisme de l'océan (OCECARS) c. M. Jean-Pierre Gandon*, in *DS*, 2006, 224, e in epigrafe). La soluzione adottata viene motivata dalla convinzione che i lavoratori assunti successivamente all'accordo non si trovino in una "situazione identica" a quelli già alle dipendenze. Solo per questi ultimi la concordata riduzione del tempo di lavoro potrebbe comportare un calo della retribuzione di base e quindi solo a questi deve essere riconosciuta l'indennità differenziale destinata a compensare proprio tale riduzione (Cour de Cassation, 1° dicembre 2005, *Société Transports de tourisme de l'océan (OCECARS) c. M. Jean-Pierre Gandon*, *cit.*, 224; in dottrina, T. AUBERT-MONPEYSSSEN, *Principe «à travail égal, salaire égal» et politiques de gestion des rémunérations*, in *DS*, 2005, 18; sulla nozione di "situazione identica", cfr. G. AUZERO, *L'application du principe d'égalité de traitement dans l'entreprise*, *ivi*, 2006, 822).

9. Oramai la giurisprudenza riconosce che diverse disposizioni legali si ispirano a un principio di parità di trattamento nelle relazioni di lavoro (Cour de Cassation, 21 giugno 2005, in *DS*, 2005, 1047; Cour de Cassation, 9 novembre 2005, *Société ESRF c. M. X*, in *DS*, 2006, 221; P. WAQUET, *Le principe d'égalité en droit du travail*, in *DS*, 2003, 276;

Rapport de la Cour de Cassation 2003, Documentation Française, 2004). Il diverso trattamento, non giustificato da necessità organizzative e non rispondente ad alcun motivo legittimo, potrebbe altresì presentare un carattere discriminatorio ai sensi dell'art. L122-45, *Code du Travail* (Cour de Cassation, 25 febbraio 2004, X c. *Marcel Maceron et Fils*, in *DS*, 2003, 704).

Nella sentenza che qui si segnala, la Corte chiarisce la differenza tra divieto di disparità di trattamento e divieto di discriminazione (Cour de Cassation, 18 gennaio 2006, *SAS Sogara France c. M.me Lasoy Agion et al.*, cit., 449). I giudici precisano che la discriminazione è un istituto che presuppone non solo un'identità di condizioni e un differente trattamento, ma anche un motivo discriminatorio alla base di tale diversità (Cour de Cassation, 18 gennaio 2006, *SAS Sogara France c. M.me Lasoy Agion et al.*, cit., 449).

10. La legge non dispone nulla in merito alla liceità delle clausole collettive o contrattuali che limitano la libertà di lavoro del lavoratore, precludendogli di prestare la propria attività per un datore di lavoro in concorrenza con quello precedente.

Si deve all'elaborazione giurisprudenziale l'individuazione delle condizioni di validità di tali clausole, delle sanzioni in caso di irregolarità delle clausole e dei loro effetti in caso di lecita stipula (cfr. R. VATINET, *Les conditions de validité des clauses de non concurrence: l'imbroglio*, in *DS*, 2002, 949).

È nel 2002 che la giurisprudenza considera le clausole di non-concorrenza come limitazioni delle libertà fondamentali del lavoratore e le sottopone a un duplice controllo di necessità e proporzionalità, in applicazione del principio generale codificato nell'art. L120-2, *Code du Travail* (Cour de Cassation, 10 luglio 2002, *Barbier c. Maine Agri SA*, in *DS*, 2002, 954). Con una formula criticata in dottrina, la Corte afferma l'esistenza nell'ordinamento francese di un principio fondamentale del "libero esercizio di un'attività professionale" (cfr. R. VATINET, *Les conditions de validité des clauses de non concurrence: l'imbroglio*, cit., 952; Y. SERRA, *Tsunami sur la clause de non-concurrence en droit du travail*, in *Recueil Dalloz*, 2002, 2491).

La soluzione trova conferma anche nella giurisprudenza successiva. Sicché, alla luce dell'art. L120-2, *Code du Travail*, attualmente sono considerate legittime solo le clausole di non-concorrenza che siano indispensabili per la protezione degli interessi datoriali in relazione alle funzioni del lavoratore, che prevedano un divieto limitato cumulativamente sia nel tempo, sia nello spazio, che lascino possibilità al lavoratore di esercitare una attività conforme alla sua formazione ed esperienza professionale e comportino l'obbligo per il datore di lavoro di versare al lavoratore una contropartita finanziaria (Cour de Cassation, 29 gennaio 2003, in *RJS*, 2003, fasc. 4, n. 455; Cour de Cassation, 31 maggio 2006, *Herrouin c. Creyf's Intérim*, in *DS*, 2006, 927). I richiamati principi sono di applicazione immediata e la loro retroattività è giustificata dall'esigenza di salvaguardia della libertà fondamentale di esercitare un'attività professionale (Cour de Cassation, 17 dicembre 2004, *Société SAMSE c. Breschi*, in *DS*, 2005, 124).

Nella pronuncia segnalata si statuisce che il giudice, senza dichiarare la nullità della clausola priva di contropartita finanziaria, possa dichiarare l'inopponibilità della clausola stessa al lavoratore (Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *SARL Piéjac-Maingret c. C. Veyssière*, in *DS*, 2005, 1061, e in epigrafe). La fattispecie esaminata riguarda un dipendente che, dimessosi, era stato assunto presso un concorrente del precedente datore di lavoro, in violazione di un accordo di non-concorrenza, privo però di contropartita finanziaria. Il lavoratore aveva preferito non sollevare la questione della nullità della clausola, durante il rapporto, ma ricorrere al giudice al termine del contratto per domandare la inopponibilità della clausola nei suoi confronti. Nella sentenza i giudici, constatata la nullità della clausola, affermano che la sua eventuale esecuzione comporterebbe un turbamento manifestamente illecito, la cui cessazione ben può essere ordinata giudizialmente ai sensi dell'art. R516-31, *Code du Travail*, ossia con una dichiarazione di inopponibilità

al lavoratore della clausola stessa (Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *SARL Piéjac-Maingret c. C. Veyssière*, cit., 1061).

11. La fine degli anni Novanta registra un aumento del contenzioso individuale in materia di *stock-options* strettamente connesso alla loro diffusione (cfr. J. ROJOT, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali: il caso francese*, in *q. Rivista*, 2002, 303). Tendenzialmente si tratta di azioni promosse dal dipendente successivamente al licenziamento e finalizzate al riconoscimento del diritto di beneficiare della *stock-option* (cfr. R. VATINET, *Quelques incertitudes du régime juridique des stock-options*, in *DS*, 2002, 690). Le controversie hanno origine dalla previsione di clausole statutarie che individuano, quale necessario presupposto all'esercizio della facoltà di opzione, la presenza in azienda. L'opponibilità di tali clausole al dipendente illegittimamente licenziato comporta la perdita di tale facoltà non esercitata prima dell'interruzione del rapporto.

La Cour de Cassation interrogata sulla legittimità di simile condizione statutaria, si è limitata ad affermare la necessità di valutarne l'opponibilità nelle ipotesi in cui il licenziamento sia ingiustificato (Cour de Cassation, 15 gennaio 2002, *Navarro c. Société Go Sport*, in *DS*, 2002, 694). In altri termini, i giudici hanno cassato la pronuncia e rinviato alla Corte d'Appello l'accertamento sulla legittimità della clausola di presenza statuendo che, qualora consenta al datore di lavoro di sfuggire alle proprie obbligazioni derivanti dal piano di opzioni, essa è una condizione meramente potestativa proibita (artt. 1134 e 1174, *Code Civil*; cfr. R. VATINET, *Quelques incertitudes du régime juridique des stock-options*, cit., 694).

La sentenza che qui si segnala conferma l'illegittimità di una clausola di presenza che non faccia distinzioni nell'ipotesi in cui il dipendente venga licenziato ingiustificatamente (artt. 1134 e 1174, *Code Civil*; art. L122-14-4, *Code du Travail*; Cour de Cassation, 7 giugno 2006, *Société Agapes Services c. Daubigney*, in *DS*, 2006, 932, e in epigrafe). Tuttavia, confermando precedenti pronunzie (Cour de Cassation, 29 settembre 2004, *Holley c. Société Ethicon*, in *Bulletin Civil*, 2004, V, n. 234; Cour de Cassation, 1° dicembre 2005, *SA Thales Air Defence c. M. Jean-Pierre Bourg*, in *DS*, 2006, 452), la Corte si limita a riconoscere al lavoratore il diritto a ottenere dall'azienda il risarcimento del pregiudizio subito per non aver potuto esercitare le opzioni a causa dell'indebito licenziamento (Cour de Cassation, 7 giugno 2006, *Société Agapes Services c. Daubigney*, cit., 932).

12. Qualora il lavoratore sia nell'impossibilità di eseguire la propria prestazione per un fatto attinente al suo stato di salute, l'ordinamento francese prevede che il contratto si sospenda. La fine del periodo di sospensione non coincide necessariamente con la fine della causa di sospensione, ma con l'esame medico di ripresa obbligatorio in tutti i casi di assenza per malattia professionale o di congedo per maternità; in tutti i casi di assenza per incidente sul lavoro di durata di almeno 8 giorni e in casi di assenza per incidente o malattia non professionale di durata non inferiore a un mese e ventun giorni (art. R241-51, *al. 1, Code du Travail*). Tale disciplina ha indotto una parte della giurisprudenza a ritenere che sia l'esame medico di ripresa dell'attività a porre fine al periodo di sospensione (Cour de Cassation, 12 ottobre 1999, in *DS*, 1999, 1103). Solo recentemente la Corte ha chiarito che la visita medica non ha per effetto il differimento del periodo di protezione della maternità previsto dall'art. L122-25-2, *Code du Travail*. In particolare ha precisato che la visita medica prevista all'art. R241-51, *Code du Travail*, ha ad oggetto l'apprezzamento dell'attitudine alla ripresa dell'attività lavorativa, nonché della necessità di misure finalizzate all'adattamento delle condizioni di lavoro o all'adattamento della lavoratrice al suo impiego (Cour de Cassation, 29 settembre 2004, *Société des Bonnes Tables c. M.me Bouhanik*, in *DS*, 2004, 1093, e in epigrafe).

La questione non è di poco conto. Il prolungamento della sospensione, dovuto alla mera assenza della visita medica e non al permanere della sua causa, genera una situazione giuridicamente problematica. Il lavoratore continua a beneficiare della protezione connessa al periodo di sospensione, sicché non potrà essere licenziato se non per *faute grave* o impossibilità di mantenere il proprio contratto per un motivo non legato alla malattia o all'incidente (art. L122-32-2, *Code du travail*). Mentre il datore di lavoro non è obbligato a offrire al lavoratore un lavoro e potrebbe non essere più tenuto neppure a riconoscergli una retribuzione complementare, qualora l'assenza si fosse prolungata a lungo (cfr. J. SAVATIER, *Visite de reprise par le médecin du travail et fin de la suspension du contrat à l'issue d'un congé de maternité*, in *DS*, 2004, 1091).

Per risolvere l'*impasse* la giurisprudenza ha elaborato un certo numero di opzioni. Il lavoratore ha diritto di prendere contatto con il medico, informandone il datore di lavoro (Cour de Cassation, 12 novembre 1997, in *Bulletin Civil*, 1997, V, n. 365), domandare al datore di lavoro di beneficiare dell'esame, reclamando la reintegrazione, ed eventualmente, in caso di inerzia datoriale, far constatare la cessazione del contratto qualificata come licenziamento senza causa reale e seria o licenziamento nullo (Cour de Cassation, 19 gennaio 1999, in *Bulletin Civil*, 1999, V, n. 27). Quanto al datore di lavoro, questi ha il diritto di convocare il lavoratore per la visita, salvo procedere al suo licenziamento per *faute sérieuse* in caso di suo rifiuto (Cour de Cassation, 17 ottobre 2000, in *RJS*, 2001, fasc. 1, n. 33).

13. Nell'ordinamento francese la cessazione del contratto di lavoro formalmente non è né un atto di licenziamento, né un atto di dimissioni (cfr. J. PÉLISSIER, A. LYON-CAEN, A. JEAMMAUD, E. DOCKÈS, *Les grands arrêts du droit du travail*, Dalloz, Parigi, 2004, 304). Il datore di lavoro, che prenda atto della cessazione del contratto invocando la decisione o il comportamento del lavoratore, non esprime la volontà di recedere dal contratto, ma constata che il contratto è stato risolto. Il lavoratore, che prenda atto della cessazione del contratto, non si dimette, ma afferma che l'interruzione del rapporto è imputabile al datore di lavoro e potrebbe agire in giudizio come se fosse stato ingiustamente licenziato.

La riquificazione della presa d'atto della cessazione contrattuale da parte del lavoratore è stata oggetto di un importante *revirement* giurisprudenziale (J. MOULY, *Démission ou licenciement: une alternative très convenable*, in *DS*, 2004, 90). Per anni la Cour de Cassation ha sempre sostenuto che, quando il lavoratore è "costretto" a recedere dal contratto da colpevoli comportamenti datoriali, la presa d'atto della cessazione del rapporto non può essere qualificata come dimissioni, ma come licenziamento (Cour de Cassation, 12 gennaio 1966, in *Juris Classeur Périodique – La Semaine Juridique*, 1966, II, 14607). Da un lato, le dimissioni del lavoratore presuppongono una volontà chiara e non equivoca di interrompere il contratto (Cour de Cassation, 20 ottobre 1982, in *Bulletin Civil*, 1982, V, n. 559); dall'altro, in assenza di dimissioni del lavoratore, è impossibile imputargli la responsabilità della cessazione del contratto (Cour de Cassation, 30 maggio 2000, in *DS*, 2000, 785).

Nel 2002 la Corte muta orientamento. I giudici escludono che la presa d'atto della cessazione del rapporto possa essere qualificata come dimissioni (per l'assenza di una volontà libera e non equivoca di dimettersi) e sostengono che debba essere sempre riquificata come licenziamento, indipendentemente dall'esistenza di comportamenti datoriali capaci realmente di mettere il lavoratore nell'impossibilità di eseguire la prestazione (Cour de Cassation, 26 settembre 2002, *Mocka c. Association Sportive Boyardville*, in *Droit Ouvrier*, 2003, 156). La soluzione viene fortemente contestata dalla dottrina: l'irrelevanza di inadempimenti datoriali comporta l'ammissibilità di una sorta di "autolicenziamento" (cfr. J.E. RAY, *Le droit à l'autolicenciement*, in *Liaisons Sociales Magazine*, gennaio 2003, 52; G. COUTURIER, *L'autolicenciement n'est pas un droit, c'est un risque*, in *Semaine Sociale Lamy*, 22 aprile 2003, 11). Nella soluzione adottata, il solo fatto che il la-

voratore interrompa la relazione di lavoro, nella convinzione dell'esistenza di violazione contrattuale dell'azienda, esclude automaticamente la possibilità di qualificare l'atto come dimissioni (cfr. P.Y. VERKINDT, *Démission motivée = licenciement sans cause réelle et sérieuse: l'équation infernale*, in *Actualité Lamy Social*, marzo 2003, n. 167).

Successivamente la Cour de Cassation, riunita in Assemblée Plénière, statuisce che, qualora il lavoratore prenda atto della cessazione del contratto per fatti imputabili al proprio datore di lavoro, se i fatti invocati non integrano una causa reale e seria, tale cessazione produce gli effetti di un licenziamento ingiustificato, diversamente produce gli effetti di un atto di dimissioni (Cour de Cassation, 25 giugno 2003, *SARL Technoram c. M. Levau-del*, in *DS*, 2003, 824; G. COUTURIER, J.E. RAY, *L'autolicensing: suite et fin*, *ibidem*, 817; J.E. RAY, *Droit du travail droit vivant*, Liaisons, Parigi, 2006, 348).

La sentenza che qui si segnala aderisce a tale soluzione (Cour de Cassation, 19 ottobre 2004, *AIPSA c. M.lle Laurette Hekimian*, in *DS*, 2005, 106, e in epigrafe). I giudici sottolineano la necessità, da un lato, di accertare l'esistenza e la gravità dei fatti rimproverati al datore di lavoro e, dall'altro, di applicare alla presa d'atto della cessazione del contratto gli effetti delle dimissioni o del licenziamento ingiustificato (Cour de Cassation, 19 ottobre 2004, *AIPSA c. M.lle Laurette Hekimian*, cit., 106). Pare importante sottolineare comunque che i fatti indicati nella lettera della presa d'atto della cessazione del rapporto non limitino l'oggetto di un eventuale giudizio: il giudice è tenuto a esaminare le mancanze del datore di lavoro comunque invocate innanzi a lui, nonostante non siano state menzionate per iscritto nella lettera di presa d'atto della cessazione del rapporto (Cour de Cassation, 29 giugno 2005, *Société DCAT c. M. Jean-Pierre Rosso*, in *DS*, 2005, 1058).

14. La definizione del motivo economico di licenziamento è contenuta nell'art. L321-1, *Code du Travail*. Essa stabilisce che sia legittimo il provvedimento conseguente a una soppressione, una trasformazione del posto di lavoro o un rifiuto di proposta di modifica sostanziale del contratto (c.d. *élément matériel ou cause immédiate*) adottato per esigenze aziendali, quali prevalentemente difficoltà economiche o *shock* tecnologici (c.d. *élément causal ou cause originelle*).

La Cour de Cassation sostiene che il sindacato giudiziale sull'esercizio della facoltà di recesso non possa essere di merito, ma solo di legittimità e che quindi il controllo non possa attenersi all'opportunità delle scelte, pena un'illegittima intromissione nella gestione aziendale (Cour de Cassation, Assemblée Plénière, 8 dicembre 2000, n. 459, *Société anonyme de télécommunications SAT c. M. Coudière et al.*, in *DS*, 2001, 417; Cour d'Appel Paris, 28 maggio 1993, *SARL Jet SERVICES Paris-Sud c. Dubreil et al.*; in dottrina, in senso analogo, F. GÉA, *Licenciement pour motif économique: l'obligation générale de reclassement*, in *RJS*, 2000, 511 e 528). Nell'orientamento prevalente, il giudice non può decidere l'orientamento economico dell'azienda sostituendosi al datore di lavoro, anzi, quest'ultimo resta libero nelle sue scelte e nella gestione della propria impresa (cfr. P. WAQUET, *Dix ans de contrôle du licenciement économique par la Cour de Cassation*, in *Gazette Palais*, 1999, 1191; P.H. ANTONMATTEI, *Le motif économique de licenciement: le limite du contrôle judiciaire*, in *RJS*, 2001, 95; M.C. ESCANDE VARNIOL, *La cour de Cassation et l'intérêt de l'entreprise*, in *RJS*, 2000, 260).

Sin da metà anni Novanta, la Cour de Cassation considera leciti i licenziamenti economici giustificati dalle più diverse scelte di gestione, argomentando dalla necessità di riconoscere tutela alla salvaguardia della competitività aziendale (Cour de Cassation, 5 aprile 1995, *Société Thomson Tubes et Displats (anciennement Vidéocolor) c. M.me Steenhoute et al.*, in *DS*, 1995, 487; Cour de Cassation, 5 aprile 1995, *Société T.R.W. Repa c. M.me Mabon et al.*, in *Droit Ouvrier*, 1995, 284; J.C. JAVILLIER, *Recenti orientamenti della Cassazione francese in tema di licenziamento per motivi economici*, in *q. Rivista*, 1996, n. 1, 153; C. SPINELLI, *I licenziamenti per motivi economici in Francia: profili legislativi e giurisprudenziali*, in *q. Rivista*, 1996, n. 2, 121; A. PESSI, *Iniziativa economica e tutela*

dell'occupazione: due modelli a confronto (il «licenziamento per motivo economico» in Francia ed i licenziamenti collettivi in Italia), in *ADL*, 2002, 405).

L'orientamento continua a prevalere, sicché anche recentemente la Corte francese ritiene legittimi i licenziamenti economici giustificati da riorganizzazioni finalizzate a risolvere crisi semplicemente attese (Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *M. Joël X et al. c. Les Pages Jaunes SA*, e Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *Les Pages Jaunes SA c. M. Philippe X et al.*, in *DS*, 2006, 138, e in epigrafe; Cour de Cassation, 1° dicembre 1999, *Société Miko c. M.me Schaffer*, in *DS*, 2000, 212). Si riscontra una disponibilità della giurisprudenza a riconoscere tutela anche alle esigenze aziendali di anticipare e prevenire situazioni di crisi, mettendo a profitto una situazione finanziaria sana per adattare la struttura produttiva all'evoluzione del mercato (Cour de Cassation, 11 gennaio 2006, *M. Joël X et al. c. Les Pages Jaunes SA*, cit., 143; C. OGRISEG, *Sindacato giudiziale sui motivi di licenziamento economico e libertà d'iniziativa economica privata: Francia e Italia a confronto*, in *q. Rivista*, 2006, n. 3, 702).

15. La giurisprudenza consolidata ha sempre sostenuto che il fatto della vita personale del lavoratore, a lui imputabile, non costituisce una colpa (*faute*) rilevante ai fini del licenziamento (Cour de Cassation, 29 novembre 1990, in *DS*, 1992, 38; Cour de Cassation, 16 dicembre 1997, *X c. Office notarial de Mes Ryssen et Blondel*, in *Bulletin Civil*, 1997, V, n. 441).

Nel corso del tempo questo principio ha conosciuto un'importante attenuazione. Inizialmente si è detto che un fatto extraprofessionale non poteva costituire una causa reale e seria di licenziamento per l'eventuale lesione del legame fiduciario, ma solo per l'eventuale ripercussione oggettiva sull'organizzazione aziendale che poteva comportare (c.d. *trouble objectif*, cfr. Cour de Cassation, 29 novembre 1990, *Fertray*, in *Recueil Dalloz*, 1991, 190; Cour de Cassation, 17 aprile 1991, *Painsecq c. Fraternité Saint Pie X*, in *DS*, 1991, 485). Si riteneva che la perdita di fiducia non potesse costituire un motivo di licenziamento poiché la cessazione del contratto doveva fondarsi su elementi oggettivi (cfr. J. MOULY, *Le licenciement du salarié pour des faits relevant de sa vie personnelle: le retour discret de la perte de confiance*, in *DS*, 2006, 839). Successivamente si è sostenuto che un fatto della vita personale potesse essere rilevante ai fini del licenziamento solo se inadempimento all'obbligazione di lealtà e probità, connessa alle funzioni attribuite al lavoratore (cfr. J.Y. FROUIN, *La protection des droits de la personne et des libertés du salarié*, in *CSBP*, 1998, fasc. 99, 123; Cour de Cassation, 25 novembre 2003, *Société Sorest c. Entzmann*, in *DS*, 2003, 550). Sicché nell'elaborazione giurisprudenziale dominante, il fatto extraprofessionale poteva costituire un motivo personale, non disciplinare, ove avesse provocato un *trouble objectif* (Cour de Cassation, 26 settembre 2001, in *RJS*, 2001, fasc. 12, n. 1413; Cour de Cassation, 26 febbraio 2003, *Commisariat à l'Énergie Atomique c. Bouziane*, in *DS*, 2003, 630; Cour de Cassation, 30 novembre 2005, *M. Le Tallec c. Société Ouest France*, in *DS*, 2006, 466) oppure un motivo personale disciplinare se violazione di particolari obblighi di lealtà (Cour de Cassation, 23 febbraio 2003, *M.me Thévenet c. Caisse d'allocations familiales de Villefrance sur Saône*, in *DS*, 2003, 629).

Si segnala tuttavia l'esistenza di un diverso orientamento giurisprudenziale minoritario, in cui i fatti privati-personali, astrattamente privi di rilevanza disciplinare, possono acquisirla qualora provochino un *trouble objectif* (Cour de Cassation, 20 novembre 1991, in *Bulletin Civil*, 1991, V, n. 512; Cour de Cassation, 3 dicembre 2002, in *Bulletin Civil*, 2002, V, n. 361; Cour de Cassation, 16 marzo 2004, in *RJS*, 2004, fasc. 6, n. 660). In altri termini, l'oggettivo disagio all'organizzazione consente "un passaggio dal licenziamento per motivo personale (non disciplinare) al licenziamento disciplinare [...]" e si trova privato della finalità inizialmente riconosciutagli (cfr. J. MOULY, *Le licenciement du salarié pour des faits relevant de sa vie personnelle: le retour discret de la perte de confiance*,

cit., 845). Tale ultima soluzione, contestata in dottrina (cfr. J. COLONNA, *Licenciement disciplinaire et fait de vie personnelle: une décision qui jette le trouble*, in *Juris Classeur Périodique – La Semaine Juridique, Edition Generale*, 2004, fasc. 39, 1499; C. MATHIEU-GENIAUT, *L'immunité disciplinaire de la vie personnelle du salarié en question*, in *DS*, 2006, 849 e sul punto 855), viene accolta dalla recente pronuncia della Corte francese (Cour de Cassation, 26 gennaio 2006, *M.me X c. Caisse régionale de crédit agricole*, in *DS*, 2006, 856, e in epigrafe).

16. L'art. L122-14-3, *Code du Travail*, riconosce al giudice il potere di valutare la serietà della causa di licenziamento. Applicando tale principio la Cour de Cassation ha ritenuto che una convenzione collettiva o un contratto di lavoro non vincolino il giudice quanto all'eventuale valutazione di serietà di un fatto determinato (Cour de Cassation, Chambre Sociale, 14 novembre 2000, in *Bulletin Civil*, 2000, V, n. 229), ma qualora enumerino le cause suscettibili di giustificare il licenziamento (Cour de Cassation, Chambre Sociale, 3 dicembre 2002, in *DS*, 2003, 325; Cour de Cassation, Chambre Sociale, 14 ottobre 1997, in *DS*, 1997, 110).

Tale soluzione trova conferma nella sentenza che qui si segnala in cui il licenziamento di un quadro superiore della Cassa di Risparmio è stato ritenuto ingiustificato poiché il comportamento colpevole del dipendente non era stato indicato nell'accordo collettivo applicabile in azienda tra gli inadempimenti che avrebbero potuto essere sanzionati con un licenziamento (Cour de Cassation, Chambre Sociale, 25 ottobre 2005, *Coudert c. Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse*, in *DS*, 2006, 110, e in epigrafe).

17. Negli ultimi anni si registra una tendenza giurisprudenziale volta a estendere anche ai lavoratori in prova le tutele previste per i diritti fondamentali della persona (cfr. D. NOGUERO, *Le devenir de la période d'essai du salarié*, in *DS*, 2002, 589). In linea di principio, durante il periodo di prova entrambe le parti sono libere di interrompere la relazione di lavoro senza addurre alcun motivo (art. L122-4, *Code du Travail*, cfr. G. POULAIN, *La liberté de rupture en période d'essai*, in *DS*, 1980, 469; M. ETIVANT, *L'essai en droit du travail*, in *Gazette du Palais*, 1990, n. 2, 449; D. CORRIGNAN-CARSIN, *La période d'essai*, in *RJS*, 1995, 551; J. MOULY, *La résiliation de l'essai fonde sur un motif étranger à ses résultats. Pour une autre logique*, in *DS*, 2005, 614). La Corte parla di "cessazione del periodo di prova" e non di "licenziamento", escludendo l'applicabilità di qualunque formalismo (M. DUBERTRET, *Procédure disciplinaire et rupture de la période d'essai*, in *DS*, 2004, 732). Tuttavia il discrezionale diritto di interrompere la relazione di lavoro non è assoluto, ma suscettibile d'abuso, sicché il suo esercizio è controllato dal giudice che verifica che tale cessazione non sia motivata dall'intenzione di nuocere o da leggerezza biasimevole (cfr. M. DUBERTRET, *op. cit.*, 734).

La sentenza che qui si segnala evidenzia l'esistenza di un orientamento volto a una intensificazione di tale controllo (Cour de Cassation, 10 marzo 2004, *Honoré c. Assoc. Accueil et réinsertion sociale*, in *Juris Classeur Périodique – La Semaine Juridique, Edition Generale*, 2004, II, 10088, e in epigrafe). Nella fattispecie in esame i giudici hanno ritenuto applicabili, durante il periodo di prova, le formalità previste per i provvedimenti disciplinari (art. L122-41, *Code du Travail*), giudicando illegittimo il licenziamento disciplinare irrituale di un lavoratore in prova, per violazione del diritto fondamentale alla difesa (Cour de Cassation, 10 marzo 2004, *Honoré c. Assoc. Accueil et réinsertion sociale*, cit., 10088).

Successivamente ha dichiarato la nullità del licenziamento di un lavoratore assunto in prova, intimato al termine di un periodo di malattia, presumendone la discriminatorietà ai sensi dell'art. L122-45, *Code du Travail*. L'applicazione di tale norma al rapporto in prova ha consentito un'inversione dell'onere della prova dell'esistenza di una discriminazione per motivi legati allo stato di salute a favore del lavoratore, che si è limitato a dedurre in giudizio elementi tali da lasciar supporre l'esistenza di una discriminazione. In partico-

lare, la Cour de Cassation ha ritenuto che la decisione dell'azienda fosse stata motivata dallo stato di salute del lavoratore poiché la cessazione del contratto era stata comunicata alla ripresa del servizio dopo una malattia di 3 mesi e mezzo che aveva colpito il lavoratore a distanza di 2 mesi e mezzo dall'assunzione (Cour de Cassation, 16 febbraio 2005, *Société CS Système d'information c. Raspaud*, in *Juris Classeur Périodique – La Semaine Juridique, Edition Generale*, 2005, II, 10098).

In conclusione, durante il periodo di prova il datore di lavoro può liberamente recedere dal contratto, ma solo per constatata inettitudine del lavoratore (cfr. P. MALLARD, *Le licenciement en période d'essai*, in *DS*, 2006, 1157).

18. La mancanza di un'espressa previsione legale di un obbligo datoriale di reintegrazione ha portato la giurisprudenza a dubitare che, in caso di nullità del provvedimento di licenziamento, il lavoratore potesse pretendere di essere reintegrato (cfr. M. HENRY, *La réintégration des salariés non protégés*, in *Droit Ouvrier*, 1995, 371; G. COUTURIER, *Les nullités du licenciement*, in *DS*, 1977, 215).

Nella sentenza che si segnala, si riconosce l'esistenza di un principio di natura generale in forza del quale, qualora un licenziamento sia nullo per legge, il lavoratore che ne faccia domanda ha diritto alla reintegrazione nel suo impiego o in uno equivalente (Cour de Cassation, 30 aprile 2003, *M.me Gabrielle Velmon c. Association Groupe Promotrans*, in *DS*, 2003, 831, e in epigrafe). In particolare la Cour de Cassation stabilisce che una lavoratrice incinta, illecitamente licenziata (art. L122-25-2, *Code du Travail*), ha il diritto non solo alla retribuzione che il datore di lavoro avrebbe dovuto versarle (cfr. art. L122-30, *al. 2, Code du Travail*), ma anche alla reintegrazione nel proprio posto di lavoro (Cour de Cassation, 30 aprile 2003, *M.me Velmon c. Association Groupe Promotrans*, cit., 831). L'importanza della pronuncia è rappresentata dal fatto che la Corte precisa che tale soluzione debba trovare applicazione in tutte le altre fattispecie di nullità del licenziamento (cfr. B. GAURIAU, *Licenciement nul et droit à réintégration: la salariée enceinte est un salarié comme les autres*, in *DS*, 2003, 827).

Successivamente la Cour de Cassation statuisce che nella diversa ipotesi in cui il lavoratore illecitamente licenziato non domandi in giudizio la reintegrazione, il datore di lavoro potrà essere condannato a corrispondergli le indennità di cessazione del rapporto, l'indennità di preavviso, nonché un'indennità risarcitoria, a riparazione integrale del danno sofferto, almeno uguale a quella prevista dall'art. L122-14-4, *Code du Travail*, ossia non inferiore a sei mensilità, indipendentemente dall'anzianità del lavoratore (Cour de Cassation, 2 giugno 2004, *Vincon c. Transpotrs Vendôme*, in *DS*, 2004, 909; Cour de Cassation, 6 marzo 2001, *ivi*, 2001, 562).

19. La sentenza che si segnala (Cour de Cassation, 15 febbraio 2006, *Société PGA Group, nouvelle dénomination de la société Sonato c. M. Antoine X*, in *DS*, 2006, 570, e in epigrafe) affronta la questione delle conseguenze reali, ripristinatorie, del vizio procedurale di nullità del licenziamento, elaborate dalla giurisprudenza e successivamente recepite nell'art. L122-14-4, *al. 1, Code du Travail*. In particolare, la legge 27 gennaio 1993, n. 121, Aubry, sanzionava l'assenza o insufficienza del piano di salvaguardia dell'impiego con la nullità dell'intera procedura di licenziamento economico collettivo (art. L321-4-1, *Code du Travail*). Qualche anno più tardi, la Cour de Cassation precisava che tale nullità procedurale inficiava anche tutti gli atti successivi ossia anche i provvedimenti di licenziamento, che dovevano considerarsi nulli con il conseguente riconoscimento ai lavoratori del diritto a essere reintegrati (Cour de Cassation, 13 febbraio 1997, *Samaritaine*, in *DS*, 1997, 249). Con la *loi de modernisation sociale*, l. 17 gennaio 2002, n. 2002-73, il legislatore codificava tale orientamento consentendo al giudice, che accertava la nullità della procedura, di ordinare la prosecuzione del contratto di lavoro e la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato o un'indennità non inferiore alle ultime dodici mensilità (cfr. G. COUTURIER, *Du plan social au plan de sauvegarde de*

l'emploi, in *DS*, 2002, 279; C. WILLMANN, J.Y. KERBOUC'H, *Le licenciement pour motif économique après la loi de modernisation sociale*, Litec, Parigi, 2002). Recentemente, con la l. 18 gennaio 2005, n. 32, Borloo, si è ampliata la facoltà del giudice riconoscendogli il potere di non ordinare la reintegrazione qualora essa risulti impossibile per la chiusura dello stabilimento, del sito industriale o per assenza di un impiego disponibile (art. L122-14-4, al. 1, *Code du Travail*; cfr. G. COUTURIER, *L'impossibilité de réintégrer*, in *DS*, 2005, 403; M. GRÉVY, *La réintégration*, in *Semaine Sociale Lamy*, 26 dicembre 2005, suppl., n. 1242).

Nei due interventi legislativi non è stato precisato alcunché in merito all'ambito di applicazione dell'obbligo di reintegrazione, gravante sul datore di lavoro a seguito della pronuncia giudiziale di nullità del licenziamento collettivo. La questione è essenziale soprattutto nelle fattispecie in cui venga chiuso lo stabilimento o il sito industriale presso il quale il lavoratore era impiegato. Si tratta di individuare in quali situazioni la reintegrazione può ritenersi materialmente impossibile.

Sino ad oggi la giurisprudenza estendeva l'obbligo di reintegrazione non solo agli altri stabilimenti dell'impresa (Cour de Cassation, 30 marzo 1999, in *DS*, 1999, 593), ma anche alle altre aziende appartenenti al medesimo gruppo (Cour de Cassation, 15 dicembre 1988, in *Bulletin Civil*, 1988, V, n. 667) o all'insieme delle società costituenti un'unità economica e sociale (Cour de Cassation, 16 ottobre 2001, in *Bulletin Civil*, 2001, V, n. 324; G. COUTURIER, *Sur les nullités sanctionnant l'insuffisance du plan de reclassement: dits et non-dits du premier arrêt Wolber*, in *DS*, 2005, 847).

Nella sentenza in esame la Corte muta il suo precedente orientamento e afferma che, dopo l'annullamento di un licenziamento per nullità del piano di salvaguardia dell'impiego, l'obbligazione di reintegrazione, risultante dall'ordinata prosecuzione del rapporto di lavoro, non si estende al gruppo al quale appartiene il datore di lavoro.

Secondo la dottrina, la soluzione riduce in misura importante la tutela del lavoratore (cfr. M. GRÉVY, *Réflexions autour de la sanction des droits fondamentaux en droit du travail*, in *Droit Ouvrier*, 2006, n. 3). Solo il *reclassement* del lavoratore, antecedente al progetto di licenziamento, dovrà essere cercato nell'ambito delle società appartenenti al gruppo dell'impresa, la cui attività o organizzazione o il cui sito consentano una permuta del personale (Cour de Cassation, 9 dicembre 2003, *Dos Santos c. SAEP Constructions*, in *DS*, 2004, 209; P.H. ANTONMATTEL, *L'obligation de reclassement préalable au licenciement pour motif économique: nouvelles dispositions*, in *DS*, 2002, 274).

20. Nell'ordinamento francese il lavoro totalmente o parzialmente irregolare è vietato (c.d. *travail dissimulé* art. L324-9, *Code du Travail*; T. AUBERT-MONTPEYSEN, *Le renforcement de la lutte contre le travail illégal*, in *DS*, 1997, 915; H. RAULINE, *Le travail illégal*, ivi, 1994, 123). Le irregolarità possono consistere nell'occultamento di attività ossia nell'esercizio di attività di produzione di servizi o commerciali senza l'iscrizione al registro dei mestieri o del commercio o senza dichiarazione al fisco o all'URSAFF (*dissimulation d'activité*, cfr. M. BANCAREL, *La lutte contre le travail clandestin et la généralisation de la déclaration préalable à l'embauche*, in *DS*, 1994, 534); oppure nella dissimulazione di rapporti di lavoro come nel caso di utilizzo di falsi lavoratori autonomi in frode al fisco (*dissimulation d'emploi salarié*).

La questione delle indennità che debbono essere versate al lavoratore in occasione dell'interruzione della relazione lavorativa è particolarmente delicata in caso di lavoro sommerso. Qualora la legge non disponga nulla in merito al loro eventuale cumulo, è il giudice che decide alla luce di una valutazione su natura e funzione. Sul piano fiscale e sociale, l'identificazione della natura "retributiva" dell'indennità comporta per l'impresa il pagamento dei contributi e per il lavoratore l'assoggettamento all'imposta sul dovuto. Diversamente, se si tratta di indennità destinate a riparare un pregiudizio provocato al la-

voratore, il principio della riparazione integrale del danno impedisce al giudice di consentirne il cumulo.

Nella sentenza segnalata la Corte si occupa del cumulo tra l'indennità forfetaria dovuta in occasione dell'interruzione del rapporto di lavoro sommerso e le altre indennità dovute in caso di cessazione della relazione lavorativa (Cour de Cassation, 12 gennaio 2006, *Société Somege SA c. M. Mario X*, in *DS*, 2006, 792, e in epigrafe). La norma prevede che, in caso di interruzione del rapporto, il lavoratore abbia diritto a un'indennità di lavoro sommerso, pari a sei mensilità, sempre che regole legali o convenzionali non comportino una soluzione più favorevole per il lavoratore (art. L324-11-1, *Code du Travail*).

Inizialmente la giurisprudenza aveva escluso il cumulo di tale indennità con le altre indennità riconosciute al lavoratore in caso di cessazione del rapporto (Cour de Cassation, 15 ottobre 2002, in *DS*, 2002, 1145). Successivamente, aveva ritenuto ammissibile cumulare la predetta indennità con quella compensatrice del preavviso, con l'indennità di ferie sul preavviso e con l'indennità convenzionale di licenziamento (Cour de Cassation, 25 maggio 2005, *M.me Rou épouse Robino c. M.me Haucourt – Vannier en qualité de mandataire-liquidateur de la SA Etablissements Borne et UNEDIC délégation AGS-CGEA Orléans*, cit., 1041). Con la pronuncia in esame, invece, la Cour de Cassation muta orientamento e sostiene che la disposizione dell'art. L324-11-1, *Code du Travail*, non ostacoli il cumulo dell'indennità forfetaria con le indennità di qualunque natura alle quali il lavoratore abbia diritto in caso di cessazione della relazione di lavoro, con la sola eccezione dell'indennità legale o convenzionale di licenziamento (Cour de Cassation, 12 gennaio 2006, *Société Somege SA c. M. Mario X*, cit., 792).


21. L'art. 122-12, *Code du Travail*, dispone che in caso di trasferimento d'azienda tutti i contratti di lavoro esistenti al momento del trasferimento siano ceduti al nuovo datore di lavoro (cfr. A. MAZEAUD, *Le sort des contrats de travail lors des transferts d'entreprise*, in *DS*, 2005, 737; M.F. MIALON, *Il trasferimento dell'impresa nel diritto francese: interpretazione e applicazione dell'art. L. 122-12, cod. travail*, in *q. Rivista*, 1992, n. 1, 67). La giurisprudenza ha sino ad oggi ritenuto che il cambiamento del datore di lavoro sia imposto *ex lege* al lavoratore, il quale non ha diritto di opporsi (Cour de Cassation, 14 dicembre 2004, *Auchan*, in *DS*, 2005, 229; Cour de Cassation, 11 marzo 2003, *Voisin*, in *DS*, 2003, 474). Secondo una parte della dottrina, simile orientamento è contrario ai principi di dignità della persona e della libertà di scelta del proprio impiego riconosciuti internazionalmente ed elaborati dalla Corte di Giustizia (cfr. A. SUPLOT, *Les salariés ne sont pas à vendre*, in *DS*, 2006, 264).


Sulla questione del riconoscimento di un diritto di opposizione del lavoratore, la Corte sembra aver intrapreso un percorso diverso (Cour de Cassation, 9 novembre 2005, *Société Securitas*, in *DS*, 2006, 273, e in epigrafe). Nella sentenza che qui si segnala si distingue a seconda che si tratti di una cessione convenzionale o legale, risultante dalla applicazione dell'art. L122-12, *Code du Travail*, e si afferma che il rifiuto di cambiare datore di lavoro, fuori dalle fattispecie regolate dall'art. L122-12, *Code du Travail*, non giustifica il licenziamento (Cour de Cassation, 9 novembre 2005, *Société Securitas*, cit., 273). Sicché, nella fattispecie di cessione convenzionale, il datore di lavoro cedente sarebbe tenuto a conservare il lavoratore al proprio servizio; nella diversa fattispecie della cessione legale, il lavoratore non godrebbe di un diritto di opposizione alla cessione del proprio contratto e il suo eventuale rifiuto ne giustificherebbe il licenziamento (A. SUPLOT, *op. cit.*, 271).


Claudia Ogriseq


Dottore di ricerca in Diritto del lavoro e relazioni industriali
Professore a contratto – Università degli Studi di Milano

2. Francia (segue)

2.2. MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT, *Charte de l'apprentissage. Pour les entreprises du CAC 40 et les grandes entreprises publiques*, 4 ottobre 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 50).

2.3. MEDEF BAS RHIN, *Premier bilan d'étape après la signature de la charte de l'apprentissage en janvier 2006 par 63 entreprises alsaciennes*, 13 settembre 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2007, n. 12).

2.4. MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT, *Campagne de promotion de l'apprentissage dans le cadre du plan de cohésion sociale*, 4 maggio 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 25).

2.5. DARES (a cura di), *L'apprendistato in cifre*, marzo 2006 (in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 32).

(2.2. – 2.5.) Dimensione dell'apprendistato e incentivi nel quadro di una nuova campagna promozionale

Sommario: **1.** Brevi note sull'apprendistato in Francia e sulla dimensione attuale dell'istituto. – **2.** Quadro degli incentivi di ricorso all'istituto. – **3.** Una iniziativa locale per lo sviluppo dell'apprendistato: la *Charte de l'apprentissage*.

1. Come noto, il problema della disoccupazione giovanile è divenuto in Francia, nella seconda metà del 2006, di drammatica attualità. Al riguardo è esemplificativa la vicenda del contratto di *première embauche*, riepilogata e analizzata con particolare riferimento alla sentenza del 30 marzo 2006 n. 535 del Conseil constitutionnel da C. ENRICO, *Il contratto di première embauche*, in *q. Rivista*, 2006, n. 3, 917.

In questo quadro si segnala la campagna promossa dal MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT, *Avec l'apprentissage, prenez une longueur d'avance* (vedi la relativa presentazione richiamata in epigrafe), volta a rilanciare il contratto di apprendistato ad un anno dalla promulgazione della *Loi de cohésion sociale* del 18 gennaio 2005 e a informare tutti gli operatori sociali delle numerose opportunità offerte e degli incentivi garantiti in connessione con il ricorso a tale tipologia contrattuale.

Prima di passare alla rassegna delle diverse azioni promozionali, merita richiamare sinteticamente le caratteristiche dell'apprendistato francese.

Il contratto di apprendistato si configura come un corso di formazione in alternanza tra ore al lavoro ed ore in formazione, in cui l'apprendista è considerato lavoratore dipendente dell'impresa.

Le ore destinate alla formazione teorica e generale sono considerevolmente superiori nel minimo a quanto stabilito nell'ordinamento italiano: si tratta di una media di 400 ore annue rispetto alle nostre 120 (se prendiamo in considerazione il minimo legale stabilito dal legislatore per il solo contratto di apprendistato professionalizzante).

La formazione erogata e le competenze conseguite sono registrate e certificate nel Repertorio nazionale delle certificazioni professionali, oltre che comprovate da un diploma o titolo a finalità professionale riconosciuto. L'apprendista percepisce una retribuzione proporzionata all'età ed alla progressione che egli compie nel ciclo di formazione.

Il contratto di apprendistato si presenta dunque come tipologia necessaria ed utile per far decollare l'occupazione giovanile, creando oltretutto percorsi di qualificazione di alto livello, all'insegna della Strategia di Lisbona. Inoltre, si presenta quale strumento per inte-

grare donne ed immigrati nel mercato del lavoro e per rispondere alle esigenze di mercato.

Da molti anni in Francia il contratto in questione è utilizzato come strumento di ingresso dei giovani di ogni età nel mercato del lavoro; si passa infatti dai quattordicenni, che possono terminare il loro percorso di studio superiore (BAC) ai venticinquenni, che possono acquisire un titolo universitario e di Master in quei rami scientifici in cui è necessario, prima che utile, conoscere gli aspetti pratici ed applicativi delle materie studiate sui banchi delle università.

Il giovane, dunque, gode di un assicurato percorso formativo che entrerà nel proprio bagaglio culturale e professionale e che, come visto, risulta altresì legalmente certificato.

Altro vantaggio offerto al giovane assunto in apprendistato deriva dal fatto che gli viene garantito, con alte percentuali di stima, l'ingresso stabile in azienda: si rileva al riguardo che più di 8 giovani su 10, una volta usciti da percorsi di formazione in apprendistato, trovano un impiego.

Ma non sono solo i giovani ad avere bisogno della tipologia contrattuale in questione. Anche le imprese, dal canto loro, dovrebbero ricorrere all'apprendistato per ovviare a comprovate necessità di assunzione. Si è registrato, infatti, che ci sono numerosi settori produttivi, compatibili con questa forma di lavoro in alternanza per i giovani, che si segnalano per la carenza di risorse umane e allo stesso tempo per la difficoltà nel processo di reclutamento della nuova forza lavoro, ad esempio, nei settori delle costruzioni, dei trasporti, della logistica e nel ramo alberghiero.

Il rapporto a cura del Dares (*Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques*), in epigrafe, distribuito all'inizio del 2006 prevedeva un aumento molto significativo del ricorso all'istituto già a partire dall'anno in corso con l'ulteriore previsione del raggiungimento, nel 2009, di 500 mila unità con una cifra di assunti doppia rispetto a quella attuale.

2. Vediamo perciò quali chiavi strumentali sono state utilizzate dal legislatore francese per promuovere il ricorso alla tipologia contrattuale formativa (per una sintesi, cfr. la già citata *Campagne de promotion de l'apprentissage dans le cadre du plan de cohésion sociale*).

Innanzitutto, è stato previsto che per ogni apprendista impiegato in azienda il datore di lavoro goda di un credito di imposta annuale che va da 1.600 euro a 2.200 euro, oltre ad altri sgravi di carattere contributivo, rivolti soprattutto alle imprese di grandi dimensioni. Sono comunque le Regioni ed alcuni settori produttivi (assieme ai fondi comunitari) ad erogare finanziamenti in ambito di apprendistato, cui si affianca una vera e propria tassa sull'apprendistato pagata dalle imprese. Una parte di questo tributo è devoluta ad iniziative di sviluppo e promozione del contratto stesso, che poi confluiranno in fondi volti a regolare le forti differenze presenti nelle Regioni della Francia in fase promozionale.

In secondo luogo, sono intervenute delle semplificazioni di regole amministrative in sede di assunzione e di registrazione del contratto, nonché una semplificazione in ordine al riconoscimento dei requisiti che deve possedere la figura del tutor, di modo che, in alcuni settori, più lavoratori qualificati potranno dividersi tale ruolo nei confronti degli apprendisti.

Si è poi voluto valorizzare il ruolo stesso del tutor che definisce il percorso dell'apprendista e lo affianca nell'apprendimento pratico. Si prevede, infatti, un più penetrante insegnamento di formazione e pedagogia. Vi è di più. La legge del 2005 dispone il coinvolgimento, in campo, di ulteriori risorse, tra cui attori regionali e rappresentanti sindacali attivi in concerto tra loro attraverso piani di sviluppo locale volti a garantire risposte efficienti alle richieste del mercato.

Al fine, soprattutto, di incrementare questa tipologia di lavoro nelle grandi aziende (con più di 250 addetti), la normativa prevede la creazione di una rete di formazione profes-

sionale adattata al contratto in questione, pilotata dalle Regioni e dalle Camere di commercio e dell'industria.

È stato, oltretutto, ideato un sistema per attrarre le grandi imprese verso questa tipologia contrattuale, consistente nella redazione di una *Charte de l'apprentissage* (cfr. *infra*, § 3) che viene sottoposta alla sottoscrizione dei responsabili del personale delle imprese francesi al fine di far loro rispettare nove punti chiave ivi inseriti, costituenti buone pratiche di assunzione e gestione di questo contratto.

Tra questi punti chiave si segnala quello di accogliere giovani dei due sessi, di ogni livello di inquadramento, rispettando le diverse etnie presenti sul territorio francese, al fine di formarli perché possano acquisire una qualifica professionale, facendo così aumentare la percentuale di apprendisti del 20% nei due anni. Linea di indirizzo da seguire è poi quella di coinvolgere tutti gli operatori interessati al contratto formativo, dal tutor aziendale, figura da valorizzarsi, alle parti sociali, nonché a tutti i soggetti potenzialmente erogatori di finanziamenti dei percorsi formativi.

Nel progetto è poi contemplata anche una necessaria fase di monitoraggio, grazie ad un *report* annuale di bilancio delle ulteriori azioni intraprese a favore di questo istituto (cfr. *infra*, § 3).

Oltre a ciò, è richiesto alla *Association des régions de France* (ARF) di condurre un esame sulla crescita del contratto di apprendistato in armonia con le politiche adottate da ogni Consiglio regionale in merito.

Alle Regioni è poi affidato il compito di stipulare *Contratti di obiettivi e di mezzi* (COM) con il Governo centrale. Questi contratti sono ideati per raggiungere uno degli scopi del piano di coesione sociale intrapreso con la legge dello scorso anno: aumentare il numero di apprendisti attraverso la creazione delle condizioni necessarie per la concertazione, con particolare riferimento alla mobilitazione di tutti gli attori coinvolti nella filiera dell'apprendistato. I temi che possono essere oggetto di questi contratti sono: adattamento dell'offerta in termini quantitativi e qualitativi della formazione, sviluppo di periodi di pre-apprendistato, incentivi per le persone disabili e linee di coordinamento con gli altri Stati membri in tema di apprendistato.

I percorsi offerti ai giovani tra i 15 e 25 anni di età – che rientrano nel campo di applicazione dell'apprendistato – sono i più vari e la durata differisce a seconda del diploma da conseguirsi; in Francia, infatti, la formazione in alternanza comporta sempre al suo termine l'acquisizione di un diploma, sino a quelli più elevati (*Diplome d'ingénieur, Master, Diplomes des grandes écoles*, ecc.), secondo una ormai ventennale esperienza.

Dalla recente riforma è previsto che i giovani quattordicenni siano avviati al percorso in apprendistato da un preliminare periodo denominato *parcours d'initiation aux métiers*, che permette loro una fase di orientamento, di scelta e stimolo, all'interno di un percorso pedagogico personalizzato.

Per gli studenti aderenti a percorsi formativi più avanzati e per gli universitari, invece, si offrono servizi davvero singolari: sono create sia Unità *ad hoc* per la formazione nei Centri che ne facciano richiesta, sia Sezioni di formazione per apprendisti nei singoli atenei che promuovano tali percorsi in alternanza.

Gli incentivi allo sviluppo del contratto di apprendistato sono indirizzati, peraltro, all'ingresso nel mercato del lavoro di donne e giovani disabili. Questi hanno infatti possibilità di frequentare i centri di formazione di apprendistato semplici e specializzati, e nei due casi è concesso loro di fruire di aiuti finanziari specifici, nonché seguire i corsi di formazione a distanza.

Per quanto riguarda l'ingresso di forza lavoro femminile, in particolare, la campagna promozionale sull'apprendistato muove dalla constatazione che più del 30% dei giovani impiegati nei settori pubblico e commerciale sono donne con l'auspicio di favorire un incremento percentuale anche in settori diversi, come il settore edile o metallurgico.

3. Nell'ambito della campagna promozionale del contratto di apprendistato in Francia, appare di particolare interesse una iniziativa promossa dal *Medef Alsace*, diramazione territoriale del Basso Reno dell'associazione datoriale *Mouvement des Entreprises de France*. L'organizzazione, infatti, ha promosso un incontro tenutosi il 13 settembre 2006 per riunire le imprese firmatarie in Alsazia della *Charte de l'apprentissage* (cfr. *supra*, § 2) e coinvolgerle in un questionario e in seminari specifici sull'argomento per trarre le prime somme dell'iniziativa che le ha riguardate. I numeri che descrivono questa fase di monitoraggio sono davvero consistenti. Infatti, hanno partecipato all'iniziativa 42 imprese della Regione (sulle 63 firmatarie della Carta), per un totale di dipendenti pari a 50.800 di cui 744 apprendisti nell'ultimo anno.

Il *Medef Alsace*, come organizzazione delle imprese, svolge un ruolo determinante; conoscitore dei bisogni delle aziende locali e coordinatore dei profili fiscali dell'apprendistato nella Regione, ha inteso modellare su misura il contratto in questione. L'associazione rivolge, in primo luogo, particolare attenzione allo sviluppo della formazione erogata durante il rapporto di apprendistato in relazione ai profili richiesti dal mercato, riservando poi specifica attenzione su due questioni che ritiene indispensabile valorizzare, puntualizzate, infatti, nei differenti seminari di approfondimento proposti alle imprese: coinvolgere con il percorso in alternanza tutti quei giovani che oggi escono dal percorso di istruzione senza una qualificazione (circa 150.000), nonché prendere atto della necessaria valorizzazione dell'assunzione dei disabili con questo contratto di lavoro.

Con la collaborazione delle imprese ai seminari ed ai questionari sottoposti, è stato perciò possibile predisporre un primo bilancio dell'iniziativa partita a gennaio 2006.

Questa prima tappa di valutazione dell'iniziativa mostra come il sistema in alternanza integra una modalità di erogazione della formazione ancora, purtroppo, poco conosciuta, che sono ancora troppo alte le cifre dei giovani senza una qualificazione e che, oltretutto, le imprese, in molti settori, hanno difficoltà a reperire personale adeguato, lasciando scoperte molte opportunità di occupazione.

La valutazione considera quanto siano evidenti i vantaggi per l'impresa qualora investa nella formazione di giovani apprendisti. Si garantisce, infatti, alle imprese, per questa via, che il *know-how* sia appreso e sviluppato dalle giovani generazioni, formate proprio secondo le esigenze dell'impresa stessa.

Contestualmente, emergono le altrettanto rilevanti opportunità per i giovani che, attraverso questo strumento, possono entrare nei luoghi di lavoro, conoscere diversi mestieri, percepire una retribuzione, godere delle tutele connesse alla stipulazione di un contratto di lavoro, migliorare considerevolmente le opportunità di accesso ad una occupazione stabile (circa 8 giovani su 10 trovano un lavoro dopo un percorso in apprendistato) e tutto senza perdere il legame di partenza con il sistema formativo.

I giovani dipendenti delle imprese oggetto di questo monitoraggio sono stati coinvolti, a seconda dell'impresa datrice di lavoro, in diversi percorsi di istruzione e formazione, con un evidente riscontro della pluralità di offerta formativa caratterizzante il *sistema-apprendistato* in Francia. Al riguardo, si consideri che sono attivi nel quadro di questa tipologia contrattuale il CAP, il BEP, il BAC PRO, il BTS, il *diplome d'ingénieur*. I primi due, il *certificat d'aptitude professionnelle* e il *Brevet d'études professionnelles*, garantiscono allo studente una formazione di stampo professionale, per mestieri determinati, molti dei quali afferenti all'artigianato. Anche il *baccalauréat professionnel* è un percorso tendente ad una formazione professionale, ma è presente nei più vari settori di attività. Ad esso può seguire il *Brevet de Technicien Supérieur*, anch'esso inserito nella rosa formativa offerta.


Nell'incontro tra l'Associazione di promozione e le aziende si è pervenuti, dunque, al risultato che queste ultime sono intenzionate a far aumentare il numero dei giovani apprendisti nel biennio 2007/2008, in rapporto al 2005/2006, di 40 punti percentuali con una

stima di crescita, attraverso le opportunità che vengono dal mondo dell'istruzione, assai maggiore rispetto a quella prevista per l'Alsazia.

Lilli Carollo

Dottoranda di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

2. Francia (segue)

2.6. *Loi n. 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale* (in  *Boll. Adapt*, 2007, n. 5).

Il nuovo strumento degli *chèques emploi-service universel*

A seguito dell'approvazione della l. n. 2005-841 del 26 luglio 2005, relativa allo sviluppo dei servizi alla persona, il 1° gennaio 2006 è entrato in vigore in Francia lo strumento del *chèque emploi-service universel* (Cesu), che ha sostituito i precedenti *chèque emploi service* (Ces) e *titre emploi service* (Tes).

Il Cesu si presenta in due distinte forme: il *Cesu bancaire* ed il *Cesu préfinancé*. Nel primo caso i buoni, che assumono una forma analoga a quella di un normale "libretto degli assegni", sono venduti ai cittadini dalle istituzioni bancarie firmatarie di convenzioni *ad hoc* con lo Stato e servono per mettere in regola e retribuire i lavoratori impiegati a domicilio; nel secondo caso, invece, i buoni sono emessi da particolari organismi abilitati dalla *Agence nationale des services à la personne* (ad esempio *Accor Service* e *Chèque Domicile*) e sono cofinanziati, in tutto o in parte, da finanziatori privati. Le imprese, ad esempio, possono offrirli ai propri dipendenti (gratuitamente o ad un valore inferiore rispetto al valore nominale) analogamente a quanto si verifica nel caso dei buoni pasto.

In entrambi i casi, i buoni lavoro sono utilizzabili da privati cittadini per il pagamento di prestazioni rese nell'ambito dei servizi alla persona, come ad esempio lavori domestici, assistenza a persone anziane oppure assistenza ai bambini (a domicilio o presso strutture esterne). I vantaggi sono molteplici per tutti gli attori coinvolti: innanzitutto, i lavoratori retribuiti tramite i buoni lavoro si sottraggono al lavoro irregolare (ampiamente diffuso nel caso delle prestazioni occasionali di tipo accessorio) e godono di conseguenza di garanzie previdenziali ed assicurative; i cittadini che utilizzano i buoni lavoro beneficiano di vantaggi fiscali (riduzione dell'imposta sul reddito nel limite di una soglia massima annuale) e si mettono al riparo dalle possibili conseguenze penali legate all'utilizzo di lavoro non dichiarato; infine, le imprese che cofinanziano i buoni, oltre ad usufruire anche esse di agevolazioni fiscali e contributive, possono avere un importante ritorno in termini di maggiore produttività dei loro dipendenti (alleggeriti dalle fatiche domestiche) e, contemporaneamente, migliorare l'immagine dell'impresa sul mercato.

Si segnala, poi, che nel giugno del 2006 il Ministro del lavoro ha convocato più di 800 responsabili delle risorse umane per discutere con loro della rivoluzione compiuta nell'ambito dei servizi alla persona e che 36.000 posti di lavoro sono stati creati nel primo trimestre del 2006, 531.000 lavoratori a domicilio sono stati remunerati nel mese di febbraio 2006 e più di un milione di Cesu sono stati distribuiti dall'inizio dello scorso anno.